

VU Research Portal

Integriteit van het lokaal bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit

van den Heuvel, J.H.J.; Huberts, L.W.J.C.; van der Wal, Z.; Steenbergen, K.

2010

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van den Heuvel, J. H. J., Huberts, L. W. J. C., van der Wal, Z., & Steenbergen, K. (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*. Boom Lemma.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

INTEGRITEIT VAN HET LOKAAL BESTUUR

Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit

PROF. DR. J.H.J. VAN DEN HEUVEL

PROF. DR. L.W.J.C. HUBERTS

DR. Z. VAN DER WAL

K. STEENBERGEN M.Sc.

Boom Lemma uitgevers
Den Haag
2010

Dit onderzoek is ingericht en uitgevoerd door de auteurs van dit boek, allen verbonden aan de Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de Vrije Universiteit in Amsterdam. Zij dragen daarvoor de verantwoordelijkheid, alsmede voor de inhoud van dit boek.

In een eerder stadium van het onderzoek werd meegewerkt door A. Oosterbaan M.Sc.

De enquête waarover in dit boek wordt gerapporteerd, is tussen januari 2010 en maart 2010 afgenomen.

Het onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Het werd ondersteund door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging van Griffiers.

Het onderzoek werd begeleid door een klankbordgroep met daarin dr. Terry Lamboo (BZK), drs. Lia Randsdorp (VvG), Gerard Heetman (VNG) en drs. Frank Wiertz (VGS). De auteurs danken de leden van de klankbordgroep voor hun medewerking en kritische commentaar.

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

Opmaak binnenwerk: Haagsblauw, Den Haag

© 2010 J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts, Z. van der Wal & K. Steenbergen / Boom Lemma uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische vervoelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-5931-618-8

NUR 805

www.boomlemma.nl

INHOUD

1	Inleiding	7
2	Integriteit, schendingen en beleid: bestaande kennis	15
3	Aandacht voor integriteit in het lokaal bestuur	39
4	Integriteitsproblematiek: wat gaat er hoe vaak mis?	53
5	Aanwezigheid en effectiviteit van beleidsinstrumenten	71
6	Conclusies, implicaties en toekomtschets	89
	Referenties	101
	Bijlage 1 Vragenlijst gemeentesecretaris	109
	Bijlage 2 Vragenlijst raadsgriffier	121
	Bijlage 3 Representativiteitsanalyse	131
	Bijlage 4 Tabellen	133

Het thema integriteit staat bij alle bestuursorganen van ons openbaar bestuur hoog op de agenda. Voor dat bestuur geldt een aantal beginselen: het bestuur en beleid moeten doeltreffend, doelmatig, rechtmatig, democratisch en integer zijn. Integriteit van het openbaar bestuur is cruciaal voor het functioneren van de overheid. De geloofwaardigheid en betrouwbaarheid ervan zijn daarop gestoeld, alsmede het vertrouwen dat de burger in de overheid stelt. Een onkreukbare overheid is daarom niet alleen een essentiële waarde van onze democratische rechtsstaat, maar vertegenwoordigt ook een onmisbaar maatschappelijk belang.

Dit onderzoek gaat over politieke en ambtelijke integriteit op lokaal niveau. In huiselijke taal luidt de probleemstelling: is er een probleem met de integriteit in het lokale bestuur, doen we er iets aan en werkt dat? De onderzoeksresultaten leveren nieuwe kennis en inzichten op die hopelijk kunnen leiden tot een effectiever beleid ter bescherming van de integriteit van het lokaal bestuur.

Hoe staat het met de integriteit van het lokaal bestuur? Gaat het de goede kant uit met het integer handelen van lokale politici, bestuurders en ambtenaren of is zorg op zijn plaats? Hoe actief is het lokaal bestuur in de handhaving van ethiek en integriteit? Is er aandacht voor in de gemeentelijke organisatie, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad? Worden mooie woorden die aan integriteit worden gewijd, omgezet in beleid voor politici, bestuurders en ambtenaren en werken de inmiddels ontwikkelde beleidsinstrumenten?

Het zijn vragen waarvan het belang onbetwist is. In dit onderzoek staan die vragen centraal. Nieuw is dat expliciet is gevraagd naar zowel de *bekendheid* met als de *effectiviteit* van integriteitsbeleid (en wie dat beïnvloedt). Eerdere inventarisaties hadden vooral tot doel de *aanwezigheid* van beleidsinstrumenten in kaart te brengen. Daarnaast wordt uitgebreid aandacht besteed aan integriteit en integriteitsbeleid van zowel de ambtelijke organisatie als de lokale politiek en het lokaal bestuur. Twee groepen functionarissen die bij uitstek zicht hebben op de vorming, inhoud, doorwerking en effectiviteit van het lokale integriteitsbeleid, zijn geënquêteerd: raadsgriffiers en gemeentesecretarissen.

WAT BEKEND IS

In dit onderzoek wordt voortgeborduurd op wat we al weten. Uit verschillende onderzoeken blijkt, dat de laatste jaren vooruitgang is geboekt in het treffen van beleidsmaatregelen die de integriteit moeten bevorderen of in goede banen moeten leiden. Vooral het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Algemene Rekenkamer verrichten periodiek onderzoek om de stand van zaken door te meten en de vinger aan de pols te houden (Van Wonderen, 2008; Algemene Rekenkamer, 2010). Ook het weekblad *Binnenlands Bestuur* heeft eerder in grote lijnen een beeld gegeven van de instrumenten die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld, waarbij duidelijk is geworden in welke mate ze bij verschillende bestuursorganen zijn toegepast en, in enige mate, hoe ambtenaren en politici de effectiviteit van het instrumentarium beoordelen (Lasthuizen, Van Voorst & Huberts, 2009).

Uit het meest recente onderzoek (Algemene Rekenkamer, 2010), komt naar voren dat het merendeel van de ministeries de afgelopen jaren vooruitgang heeft geboekt in het invullen van het integriteitsbeleid, maar dat de bekendheid van medewerkers met integriteitsregelingen toch nog onvoldoende is. Het onderzoek toont aan dat er meer aandacht moet worden besteed aan de wijze waarop en de mate waarin integriteitsmaatregelen hun weerslag op het bewustzijn en de houding van medewerkers hebben. De voorbeeldfunctie van leidinggevendenden is daarbij essentieel.

Tegenwoordig gaat de aandacht in toenemende mate uit naar deze *soft controls*, het beïnvloeden van houding, gedrag en attitude van bestuurders en ambtenaren. Het gaat niet zozeer om de organisatiestructuur die in beleidsregels en regulerende *hard controls* (zoals geschenkenregelingen, gedragscodes, risicoanalyses, functiescheiding en *auditing*) is vastgelegd, maar om de organisatiecultuur. Instrumenten die de integriteitscultuur beogen te bevorderen, zijn bijvoorbeeld dilemmatrainingen en themabijeenkomsten. Cruciaal voor het doorwerken van integriteitsbeleid zijn voorbeeldgedrag van het management en vooral ethisch leiderschap.

Via ons onderzoek proberen we duidelijkheid te krijgen over de inhoud en werking van zowel *hard controls* als *soft controls*. Ook gaan we in op de omvang en aard van het integriteitsprobleem. Is er een groot probleem, gezien alle affaires waarover regelmatig wordt bericht, of valt het wel mee en schieten we op een mug met een olifant? De volgende vragen staan in het onderzoek centraal:

- 1 Wie besteedt er in welke mate binnen gemeenten aandacht aan integriteit en integriteitsbeleid?
- 2 Welke integriteitsproblemen of -schendingen doen zich in het lokaal bestuur voor?

- 3 Wat is de inhoud van het huidige lokale integriteitsbeleid, wie heeft daarvoor gezorgd, is het beleid bekend en is het effectief?
- 4 Wat zijn de consequenties van het onderzoek voor onze kennis en theorieën over dit thema, alsmede voor de praktijk van het integriteitsbeleid?

Bij elke vraag moet worden bedacht dat het zowel gaat om politiek-bestuurlijke integriteit (gemeenteraad en college van B&W) als om ambtelijke integriteit (gemeentelijke organisatie). Hierbij moet worden opgemerkt dat wethouders en burgemeesters niet zelf zijn ondervraagd; resultaten die betrekking hebben op gemeentebestuurders, zijn dus nadrukkelijk *percepties* van griffiers en secretarissen.

LOKAAL

Veel (wetenschappelijk) integriteitsonderzoek heeft het lokale bestuursniveau als onderwerp. Op de achtergrond speelt een rol dat het lokaal bestuur een interessant onderzoeksdomein is. Er zijn veel meer gemeenten dan provincies en departementen, gemeenten verschillen nogal van elkaar zowel in problemen als in de oplossing (het beleid) en nieuwe beleidsinitiatieven worden vaak op lokaal niveau ontwikkeld. Die uitvergroete aandacht impliceert echter geenszins dat de gemeente een integriteitsprobleem zou hebben, dat het merendeel van de feitelijke integriteitsschendingen zich op dat niveau concentreert of dat de gemeenteambtenaar of lokale politicus minder integer zou zijn dan zijn of haar collega elders in het openbaar bestuur.

POLITIEK EN AMBTELIJKE DIENST

Opvallend is dat veel onderzoek – maar ook het merendeel van het ontwikkelde integriteitsbeleid – vooral betrekking heeft op het ambtelijk deel van het openbaar bestuur. Zo goed als geen aandacht is er voor bestuurders en politici: gemeenteraadsleden, parlementariërs, burgemeesters, wethouders en ministers (Van den Heuvel, Huberts & Verberk, 2002; Van den Heuvel e.a., 2008). Dit geldt ook voor het provinciaal en landelijk bestuursniveau en voor de waterschappen. Waarom hiernaar geen onderzoek is gedaan, is niet bekend.

INTERPRETATIE VAN DE RESULTATEN

In dit boek brengen we verslag uit over onderzoek naar politiek-bestuurlijk(e) en ambtelijk(e) integriteit en het integriteitsbeleid. De kern van het onderzoek bestond uit een vragenlijst voor raadsgriffiers en gemeentesecretarissen.

De keuze is op hen gevallen, omdat zij bij uitstek zicht hebben op respectievelijk politiek-bestuurlijke en ambtelijke integriteit en op de vorming, implementatie en doorwerking van het integriteitsbeleid voor de lokale politiek en voor de gemeentelijke ambtelijke organisatie.¹

Een waarschuwing vooraf is op z'n plaats. De resultaten die politiek en bestuur (gemeenteraad en college) en de ambtelijke dienst (de gemeentelijke organisatie) op integriteitsgebied scoren, mogen niet zonder meer met elkaar worden vergeleken. Zo is het wettelijk verplichte en aangereikte integriteitsbeleid voor de gemeentelijke organisatie veel uitgebreider en ook verder ontwikkeld dan voor raad en college. Daarnaast verschillen de op politici en ambtenaren gerichte instrumenten te veel van elkaar om conclusies te kunnen trekken over welke groep het 'beter' doet.

Bovendien geldt voor beide groepen een verschillende handhavingsstructuur en een verschillend probleemeigenaarschap. De gemeentesecretaris is formeel eindverantwoordelijk voor het integriteitsbeleid van de gehele gemeentelijke organisatie en heeft een ondersteunende rol voor het college van B&W. De juridische advies- en ondersteuningsplicht van raadsgriffiers is nog verre van uitgekristalliseerd. Van belang is bovendien dat de raad een werkgeversrol heeft voor griffiers, waardoor deze functionaris in een andere verhouding ten opzichte van politici staat dan de secretaris ten aanzien van het ambtelijk apparaat.

We moeten dan ook voor ogen houden dat raadsgriffiers en gemeentesecretarissen op verschillende wijze met het onderwerp waarover ze bevraagd zijn, te maken hebben. De gemeentesecretaris geeft leiding aan de ambtelijke organisatie en maakt er onderdeel van uit, hetgeen leidt tot een goed zicht maar ook het risico met zich meebrengt van een (te) positieve zelfrapportage (het eigen vlees keuren). Voor raadsgriffiers geldt dat gevaar wat minder. Ze staan meer op afstand van gemeenteraad en (vooral) bestuur, maar die afstand brengt ook beperkingen met zich mee (minder zicht op het object van onderzoek). Voor beide vragenlijsten geldt dat we voor een deel naar 'feiten' vragen (hoeveelheid onderzoeken, aanwezigheid van instrument), maar ook leunen op de perceptie van de griffier en secretaris (is het effectief, wie heeft invloed). Dat vraagt om voorzichtige interpretaties.

Er past dus terughoudendheid, maar dat neemt niet weg dat het onderzoeken van zowel de politieke sector als de ambtelijke organisatie leidt tot een completer beeld van het lokaal bestuur dan tot nu toe het geval was en dat we waar dat mogelijk is beide groepen en sferen in samenhang willen beschrijven en analyseren.

1. Bijlage 1 en 2 bevatten de volledige vragenlijsten die aan de griffiers en secretarissen zijn voorgelegd.

RESPONDENTEN EN RESPONS

De griffiers van gemeenteraden en de gemeentesecretarissen zijn onze respondenten, omdat zij zicht hebben op wat er speelt aan problemen en onderzoeken en wat er is aan beleid. Zij hebben een beeld van de ideeën die in de gemeentelijke organisatie (ambtelijke dienst, college, gemeenteraad) over het integriteitsbeleid aanwezig zijn. Ook mag van hen een visie worden verwacht op de effectiviteit van de integriteitsmaatregelen die hun gemeente heeft ingevoerd, wat daarvan de sterke en zwakke kanten (in de doorwerking) zijn en hoe het met de integriteitsbeleving staat. Via beide functionarissen willen we zicht krijgen op de feitelijke effecten van het lokale integriteitsbeleid en wie daarop invloed uitoefent.

Alle 431 Nederlandse gemeenten zijn voor het onderzoek benaderd. De gegevens zijn door middel van een enquête (schriftelijk en online) onder alle raadsgriffiers en gemeentesecretarissen in Nederland verzameld. Uiteindelijk vulden 254 raadsgriffiers en 251 gemeentesecretarissen de enquête in.² De respons is met 58.9% voor de raadsgriffiers en 58.2% voor de secretarissen zeer bevredigend. Ter vergelijking: eerder enquêteonderzoek naar dit thema onder gemeentesecretarissen in 2003 resulteerde in een respons van 46%; enquêteonderzoek naar waarden en dilemma's onder overheidsmanagers in 2005 had een respons van 30% (Van der Wal, 2008).

De gemiddelde leeftijd van griffiers is vijftig jaar; zij werken gemiddeld twintig jaar in het openbaar bestuur waarvan vijf jaar in de huidige functie (72% is man en 28% vrouw). De gemeentesecretaris is gemiddeld drieënvijftig jaar en reeds drieëntwintig jaar in het openbaar bestuur werkzaam, waarvan zes jaar in de huidige functie (82% is man; 18% is vrouw). Tabel 1.1 toont de verdeling van respondenten naar gemeentegrootte die representatief is voor de gehele populatie van griffiers en secretarissen; de verschillen zijn klein en niet significant.³

2. In tabel 1.1 komt het totaal op 250 respondenten. Dit komt doordat één respondent in de vragenlijst geen gemeentegrootte heeft aangegeven.

3. Statistisch is dat in orde. We mogen beide groepen respondenten als representatief zien voor alle Nederlandse raadsgriffiers en gemeentesecretarissen (naar gemeentegrootte). Dat laat onverlet dat we moeten oppassen dat de 100% deelname van de gemeentesecretarissen van de vier grote steden niet tot vertekening leidt bij het interpreteren van de data. Voor de vier andere categorieën ligt de deelname tussen 55.8% voor de kleinste en 68.2% voor de op één na grootste (15 van de 22 gemeentesecretarissen en 13 van de 22 raadsgriffiers van gemeenten met 100.000-250.000 inwoners deden aan de enquête mee).

Tabel 1.1 Respons raadsgriffiers in onderzoek naar gemeentegrootte⁴

Aantal inwoners gemeenten	Raadsgriffiers in het onderzoek		Gemeentesecretarissen in het onderzoek		Daadwerkelijke spreiding gemeenten	
	%	n	%	n	%	N
Minder dan 20.000	37.8%	(96)	38.4%	(96)	39.9%	(172)
20.000-50.000	45.7%	(116)	43.2%	(108)	44.1%	(190)
50.000-100.000	10.6%	(27)	10.8%	(27)	10%	(43)
100.000-250.000	5.1%	(13)	6%	(15)	5.1%	(22)
Meer dan 250.000	0.8%	(2)	1.6%	(4)	0.9%	(4)
Totaal		254		250		431

Een representativiteitsanalyse toont dat de spreiding van het aantal gemeenten niet significant verschilt van de werkelijke spreiding.⁵ De spreiding van het aantal gemeenten in de enquête is derhalve representatief voor het werkelijke aantal gemeenten in Nederland.

DOEL EN RELEVANTIE

Het onderzoek levert gegevens op over politieke en ambtelijke integriteit op lokaal niveau: is er een probleem, doen we er iets aan en werkt dat? Hopelijk kunnen de resultaten leiden tot een effectiever beleid ter bescherming van de integriteit van het (lokaal) bestuur. Dit onderzoek past bij de belangstelling die de onderzoeksgroep *Integriteit van Bestuur* van de Vrije Universiteit in Amsterdam heeft voor de effectiviteit van en invloed op het integriteitsbeleid. Onderzoek en kennisopbouw dragen bij aan een verbetering van de kwaliteit van het bestuur, in de publieke en private sfeer.

WAT VOLGT

In dit boek worden de belangrijkste resultaten van het onderzoek besproken en geanalyseerd. Steeds is er aandacht voor zowel de opvattingen van gemeentesecretarissen als die van raadsgriffiers. Waar mogelijk worden resultaten vergeleken met resultaten van eerder onderzoek, zoals die van de monitor uit 2008 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

-
- Percentages in de tabellen kunnen in verband met afrondingen soms enigszins afwijken van 100%.
 - Voor de representativiteitsanalyse, zie bijlage 3.

We beginnen met een hoofdstuk over de begrippen integriteit en integriteits-schending, theoretische veronderstellingen over beleidseffectiviteit en een korte typering van wat we weten over integriteit en lokaal bestuur op basis van eerder verricht onderzoek. Daarna wordt systematisch en thematisch over de empirische resultaten van het onderzoek gerapporteerd.

In hoofdstuk 3 komt aan de orde hoe en door wie het thema hoger op de politiek-bestuurlijke agenda is gekomen en wie anno 2010 de aandacht voor het onderwerp heeft gestimuleerd. Welke functionarissen lopen voorop, welke politieke partijen besteden er veel aandacht aan? In het verlengde daarvan worden resultaten over de gemeentelijke organisatiecultuur gepresenteerd en de waarden en normen die in het lokaal bestuur van belang zijn.

Het vierde hoofdstuk besteedt uitgebreid aandacht aan wat er misgaat in ons bestuur (integriteitsschendingen) en wat we daarover weten. Centraal staan de corruptie- en fraudeonderzoeken die in Nederland zijn gehouden en er komen onderzoeken naar andere schendingen aan bod. Ook wordt de vraag gesteld of er voldoende grond is voor alle beleidsinspanningen gericht op integriteit en corruptie. Omdat de resultaten vrij uitvoerig vergeleken worden met die van soortgelijk onderzoek uit 1991 en 2003, is hoofdstuk 4 gezien het beperkte aandeel van vragen naar schendingen in de enquête relatief omvangrijk.

Vervolgens is er in hoofdstuk 5 aandacht voor de aanwezigheid en effectiviteit van diverse beleidsinstrumenten, de invloed op (de effectiviteit van) dit beleid van verschillende factoren en instituties en de relaties tussen aandacht, invloed en effectiviteit. Ook geven de respondenten tot slot een algemeen oordeel over de integriteit van de eigen gemeente en een inschatting van de integriteit van andere onderdelen van het Nederlandse (openbaar) bestuur. Het (laatste) hoofdstuk 6 bestaat uit een analyse op hoofdlijnen van de onderzoeksresultaten, belangrijke conclusies en implicaties daarvan en een vooruitblik met als vraag wat er zou moeten gebeuren met integriteit en integriteitsbeleid in het Nederlandse (lokale) openbaar bestuur.

INLEIDING

Het thema integriteit maakt deel uit van het standaardvocabulaire van bestuurders, ambtenaren en bestuurskundigen. Dat betekent niet dat er duidelijkheid, laat staan overeenstemming, bestaat over de betekenis van integriteit, over integriteitsdilemma's die zich in de praktijk voordoen, over de aard en omvang van integriteitsschendingen, de beschikbare beleidsinstrumenten of over de vraag welke effectief zijn en welke niet. Er is, kortom, voor onderzoekers en beleidsmakers nog volop werk aan de winkel, zeker wanneer dat gebeurt via de weg van empirisch onderzoek en daarop voortbouwende theorievorming.

In dit hoofdstuk presenteren we onze visie op de inhoud van het begrip integriteit en maken we een *tour d'horizon* in het land van het integriteitsonderzoek als voorzet voor het onderzoek waarover we in dit boek rapporteren. Voor de resultaten van het onderzoek is het zinvol dat we ook de betekenis van de begrippen, theoretische uitgangspunten, inzichten en resultaten van eerder onderzoek schetsen, ook omdat deze de basis zijn van grote delen van de in het onderzoek gebruikte vragenlijsten. Er is immers de laatste vijftien jaar veel over integriteitsvraagstukken gepubliceerd. Daarom putten we in dit hoofdstuk voornamelijk uit eerdere overzichten van de Onderzoeksgroep *Integriteit van Bestuur* van de Vrije Universiteit, met – waar nuttig – ook overname van letterlijke teksten, uiteraard met toestemming van collega's (Huberts, 2005; Van den Heuvel & Huberts, 2009; De Graaf & Huberts, 2010).

WAAR HET BIJ INTEGRITEIT OM GAAT

Bij onderzoek is het belangrijk dat het begrippen- en analysekader duidelijk wordt gedefinieerd. Dat geldt zeker voor integriteitsonderzoek, omdat de daarin gebruikte begrippen vaak een morele connotatie hebben en verbonden worden met een persoonlijke kijk op goed en kwaad.

Integriteit definiëren we als ‘handelen overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel) regels’ (Huberts, 2003). Het fundament voor wat als integer wordt beschouwd, is terug te vinden in de ethiek, in geldende algemene morele beginselen en waarden. Daarbij gaat het zowel om organisatie-ethiek – de morele waarden en normen van de organisatie – als om beroepsethiek die naar de morele waarden en normen verwijst die inherent zijn aan het moreel zuiver uitoefenen van het beroep of de professie. Bij *waarden* als rechtmatigheid, eerlijkheid en collegialiteit gaat het om ‘kwaliteiten die gewaardeerd worden omdat ze constitueren, of bijdragen aan, wat goed is of mooi, of onze bewondering of lof verdienen’ (De Graaf, 2003). De *norm* ‘neem geen geschenken aan boven vijftig euro’, drukt een handelingsvoorschrift uit dat een duidelijke grens stelt aan wat in een bepaalde situatie toegestaan of verboden is.

Toegepast op het openbaar bestuur staat integriteit voor goed besturen en goed ambtenaarschap. Integere politici, bestuurders en ambtenaren vervullen hun taak en functie naar de professionele eisen die eraan worden gesteld, in overeenstemming met hun positie en de verantwoordelijkheden waarop zij in redelijkheid aanspreekbaar zijn en, tegenwoordig ook nadrukkelijk, overeenkomstig de geldende morele normen. Daarnaast kunnen zij zich verantwoorden voor de keuzes die zij maken. Meer specifiek betekent dit dat de politicus, bestuurder en ambtenaar op zorgvuldige wijze omgaan met bevoegdheden, macht, middelen en verantwoordelijkheden waarover zij ten behoeve van het algemeen belang beschikken en dat zij burgers en collega’s op correcte wijze behandelen.

VERSCHILLENDE VISIES

Er bestaan verschillende opvattingen over of visies op integriteit. Eerder hebben we zes visies onderscheiden (Huberts, 2005).

In de eerste visie wordt integriteit gezien als ‘heelheid’, als consistent, coherent en consequent (overeenkomstig één van de betekenissen van het Latijnse ‘*integritas*’: intact zijn, heelheid, harmonie). Je staat ervoor en je gaat ervoor. Je zegt wat je denkt en je doet wat je zegt. Zo stelt Musschenga in zijn analyse dat integriteit verwijst naar een relatie tussen (1) iemands uitingen en gedragingen op verschillende tijdstippen (consistentie), (2) op verschillende plaatsen, in verschillende rollen en contexten (coherentie) en (3) tussen diens uiterlijke, waarneembare uitingen en gedragingen en innerlijke denkbeelden en gevoelens en tussen diens verbale uitingen en diens gedragingen (correspondentie) (Musschenga, 2004: 16). Hij voegt daaraan in het geding zijnde waarden toe: waarheid, waarachtigheid en oprechtheid. Deze visie lijkt de dominante, zo meldt Montefiori (1999) op basis van literatuurstudie.

De tweede opvatting over integriteit ligt in het verlengde van het denken in termen van heelheid: integriteit als professionele verantwoordelijkheid.⁶ Medewerkers moeten in staat en bereid zijn hun verantwoordelijkheid overeenkomstig hun functie en positie te aanvaarden. Karssing (2002: 26): 'Integriteit betekent dan dat een beroepsbeoefenaar zijn taken adequaat, zorgvuldig en betrouwbaar uitoefent, rekening houdend met alle in het geding zijnde belangen.' Hij vat het zo samen: 'je doet waarvoor je bent aangesteld en je staat voor wat je doet' (2001: 3). Hier wordt uitdrukkelijk de verbinding gelegd met de professie en met de organisatie. Wordt integriteit met 'competentie' verbonden, dan valt moraal daarbuiten, tenzij de beroepsmoraal tot het competentiedomein wordt gerekend (medici). De invulling van de moraal ligt bij betrokkenen zelf, zoals in het onderzoek van Bovens, Pikker & Harreman (2004) onder topambtenaren van Amsterdam. Naar een extern moreel filter wordt niet verwezen.

Het nadeel van interpretaties met de nadruk op 'doen wat je zegt', 'zeggen wat je denkt' en 'doen waarvoor je bent aangesteld' is het ontbreken van een morele maatstaf. Dat geldt ook voor visies die het hebben over de 'oneness or unity in the moral life of individuals', een van kenmerken die Dobel noemt (1999: 4). Dictators en volksmenners handelen ijzingwekkend consequent, consistent, coherent en taakbewust. Er ontbreekt wat Brenkert het morele filter noemt: 'what one says and does must also pass through some moral filter' (Brenkert, 2004: 4).

De derde visie verbindt integriteit primair met een geformuleerd ideaalbeeld. In Van Luijks omschrijving van integriteit refereert het woord *exemplary* daaraan: 'Integrity now stands for complying in an exemplary way with specific moral standards' (Van Luijk, 2004: 39). Of nog sterker: integriteit als de 'stuff of moral courage and even heroism' (Brenkert, 2004: 5).

De vierde visie beschouwt integriteit als één waarde te midden van andere waarden. Zo bevatten gedragscodes meerdere waarden, waarvan integriteit er één is. De medewerker moet eerlijk, betrouwbaar, professioneel, doelmatig zijn en ook integer.

Hoe wordt integriteit gedefinieerd? De meest voorkomende betekenis is dat integriteit gezien wordt als onkreukbaarheid of rechtschapenheid.⁷ Centraal staat dat betrokkene zich niet laat leiden door oneigenlijke belangen. Hij of zij handelt in het belang van de organisatie of de samenleving en laat zich

6. De 'Nyenrode-visie', zoals ontwikkeld door Henk van Luijk; zie Van Luijk, 1993; Van Luijk & Schilder, 1997: 140-142; Van Luijk, 2002 en 2004; Karssing, 2002: 26-31; Jeurissen, 2002.

7. 'Integritas' betekent behalve heelheid ook onaangetast, niet corrupt, onkreukbaar, onbedorven (Kaptein, 2002: 38-39). We hebben het dus over die betekenissen: onomkoopbaar, onkreukbaar.

daarvan niet afleiden door eigen belang of door specifieke groepsbelangen. De functionaris is onomkoopbaar, onbaatzuchtig.

Ook twee andere opvattingen verbinden integriteit met waarden, maar integriteit wordt dan gezien als overkoepelend begrip. Je bent integer indien wat je doet of nalaat overeenkomt met daarvoor geldende normen, waarden en regels. De eerste benadering is de constitutionele, door Rohr samengevat in het klassieke *Ethics for Bureaucrats* (1989: 4-5): 'To the extent that formal, legal, or institutional controls over the bureaucrat's behavior are either nonexistent or ineffective, bureaucrats have an ethical obligation to respond to the values of the people in whose name they govern. The values in question are not popular whims of the moment, but rather constitutional or regime values.' Nadeel is dat wetten en regels niet altijd duidelijk zijn over keuzes die in het handelen moeten worden gemaakt en dat zij soms haaks staan op de publieke moraal.

In ons onderzoek kiezen we daarom voor een bredere dan de legalistische benadering alleen. Integer is het handelen dat overeenkomstig de geldende morele waarden, normen en regels is. Integriteit staat voor wat moreel door de beugel kan, voor wat deugt, redenerend vanuit morele normen en waarden (en daarvan afgeleide regels) die gelden voor het onderwerp dat de maat wordt genomen en die op dat moment in die context relevant zijn.

Tabel 2.1 Visies op integriteit

Integriteit als heelheid professionele verantwoordelijkheid streven, ideaal onkreukbaar en rechtschapen in overeenstemming met waarden in wet- en regelgeving in overeenstemming met geldende morele waarden en normen en de daarbij behorende spelregels
--

De vraag naar integriteit is daarmee steeds ook een vraag naar wat de *geldende*, van toepassing zijnde waarden, normen en regels zijn. Staat integriteit ter discussie, dan zijn steeds wederkerende basisvragen:

- 1 Om wie of wat gaat het?
bijvoorbeeld een raadslid, een bestuurder of een ambtenaar
- 2 Om welk gedrag gaat het?
bijvoorbeeld het nemen van beleidsbeslissingen of het declareren van onkosten
- 3 Welke vastgelegde morele waarden, normen en regels zijn relevant?
wetten of regels, de gemeentelijke gedragscode?
- 4 Wiens morele waarden en normen zijn in dit geval relevant?
voor het raadslid de eigen partij, de raad, de lokale samenleving?

- 5 Wat is de inhoud van de moraal van het relevante publiek?
welke waarden en normen – van de politieke partij, de gemeenteraad, de samenleving – zijn voor het gedrag van het raadslid relevant?
- 6 Hoe verhoudt het gedrag zich tot de relevante normen en waarden?
handelde het raadslid strijdig met de voor hem of haar geldende waarden, normen en regels?

INTEGRITEIT EN INTEGRITISME

Bij het analyseren in termen van integriteit moet voor ogen worden gehouden wat het onderwerp is. Voorzichtigheid is geboden bij het veralgemeniseren of doortrekken van morele standpunten. Burgers kunnen in grote meerderheid vinden dat bordeelbezoek moreel verwerpelijk is, maar dat maakt bordeelbezoek – in de ogen van die burgers – nog niet direct relevant voor het beoordelen van de integriteit van een wethouder. Wanneer een wethouder of een minister op een niet-integere gedraging wordt betrapt, hoeft dat nog niet tot de conclusie te leiden dat hij of zij een niet-integer persoon is. Evenmin kunnen daaraan conclusies worden verbonden over zijn of haar functie of functioneren, want het gaat om het object dat moreel de maat wordt genomen. Bovendien moet recht worden gedaan aan de context. Onder welke omstandigheden en met welke bedoelingen werd de norm overtreden? Een verdachte intimideren is moreel verwerpelijk, maar de onderzoeker die dat doet met het oog op het redden van een door de verdachte ontvoerd kind, kan op begrip rekenen. De politieman overtrad de wet maar handelde hij ook niet integer?

Ook de tijd speelt een rol. De publieke moraal verandert met de tijdgeest mee en integriteit moet dan ook altijd in de context van de tijd worden gezien. Het oordeel over de integriteit van een burgemeester in de jaren zeventig moet worden geveld op basis van de publieke moraal in die periode. Gewaakt moet worden voor moralisme en *integritisme*, als ten onrechte morele oordelen worden geveld als er gewoon domme fouten zijn gemaakt of onoordeelkundig is gehandeld. Het gaat om het belang dat in het geding is, de foute handeling mag niet worden overdreven en het integriteitsbegrip mag niet te zeer worden veralgemeniseerd (Huberts, 2005).

TYOLOGIE VAN SCHENDINGEN

Het is onmogelijk binnen elke context, op elk moment en in elke situatie alle waarden te realiseren die een keuze of beslissing het predicaat 'integer' verschaffen. *Integriteitsdilemma's* doen zich voor wanneer een keuze moet worden gemaakt tussen verschillende, soms tegenstrijdige, waarden die in het geding zijn (Karssing, 2006). Een agent wil het liefst zowel eerlijk als collegiaal zijn,

maar die twee gaan niet altijd samen. Een politicus wil zowel democratisch zijn en luisteren naar de eigen achterban als onafhankelijk en onkreukbaar zijn en zelfs de schijn vermijden de eigen groep te bevoordelen. Als het om *integriteitsschendingen* gaat, is er sprake van (in beginsel intentioneel) niet-integer handelen. Er wordt dan gehandeld in strijd met de geldende normen, waarden en regels. We onderscheiden in onderzoek tien typen integriteitsschendingen. Lasthuizen (2008) slaagde erin die typologie empirisch te valideren.

Tabel 2.2 Typen integriteitsschendingen

Integriteitsschendingen
Corruptie: omkoping
Corruptie: bevoordeling van vrienden, familie, partij
Fraude en diefstal
Dubieuze giften en beloften
Onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en/of contacten
Misbruik van bevoegdheden
Misbruik en manipulatie van (de toegang tot) informatie
Discriminatie, (seksuele) intimidatie en onfatsoenlijke omgangsvormen
Verspilling en wanprestatie
Wangedrag in de vrije tijd

Speciale aandacht verdient de eerste vorm van integriteitsschendingen: corruptie. Ook dit concept kent verschillende betekenissen (De Graaf, 2007; Hoetjes, 2000). Soms wordt het begrip breed opgevat, in de oorspronkelijke etymologische zin (alles wat bedorven is), in andere gevallen erg specifiek, zoals corruptie is omkoping.

In dit boek hanteren we als omschrijving dat corruptie zich in het openbaar bestuur voordoet als ambtenaren, bestuurders of politici in hun functie iets doen of nalaten om daarmee persoonlijk financiële of andere (materiële of immateriële) voordelen, diensten of gunsten van derden te verwerven. Daarbij kan het ook gaan om indirecte persoonlijke gunsten of voordelen, bijvoorbeeld voor de eigen politieke partij, familie of vrienden (Huberts, 2005).

KENNIS OVER SCHENDINGEN EN CORRUPTIE

De politieke en maatschappelijke aandacht voor corruptie en integriteitsschendingen is de laatste decennia toegenomen. Dat geldt ook de aandacht die de bestuurswetenschappen aan het thema besteden. Al in 1982 publiceerde Hoetjes *Corruptie bij de overheid*, een standaardwerk voor het Nederlandse taalgebied. Ook internationaal was er in de jaren tachtig aandacht voor theorievorming en onderzoek over corruptie (Heidenheimer, Johnston & Levine, 1989; Klitgaard, 1988).

In de jaren daarna breidde de belangstelling zich uit, verdiepte en verbreedde zij zich, ook internationaal. Uitbreiding hield in dat meer onderzoekers zich vanuit verschillende disciplines met het thema bezig gingen houden (Punch e.a., 1993; Heywood, 1997; Mischkowitz e.a., 2000). Verbreding werd gezocht in de richting van integriteit en ethiek. Het ging niet alleen om corruptie en fraude, maar om een veelheid van integriteitsschendingen, niet alleen over datgene wat niet deugde, maar ook om de invulling van de missie, beginse-len en ethiek van beroepsgroepen en organisaties (Cooper, 2001; Montefiori & Vines, 1999; Van den Heuvel, Huberts & Verberk, 2002). Verdieping verwijst naar de inbedding van concepten als corruptie, integriteit en ethiek in theorie-vorming over de dynamiek van het openbaar bestuur en allerlei ontwikkelin-gen binnen het openbaar bestuur, zoals *new public management* (Anechiarico & Jacobs, 1996; Hoetjes, 2000; Bovens e.a., 2001; Della Porta & Vanucci, 1999; Preston & Sampford, 1998; Hondeghe, 1998; Williams & Doig, 2000). De discussie daarover hangt samen met de aandacht voor strategieën ter bestrij-ding van corruptie en ter bevordering van integriteit (Fijnaut & Huberts, 2002; Kaptein, 1998; Lawton, 1998; Menzel, 2001; Pope, 2000; Transparency Interna-tional, 2001). De internationalisering van het vakgebied gaat gepaard met de grotere aandacht voor integriteit in de internationale politieke, bestuurlijke en economische betrekkingen (OECD, 2000; Pieth & Eigen, 1999; UNDP, 1998) en het gegeven dat er in diverse landen onderzoekseenheden naar corruptie en integriteit werden gevormd, vooral in de Angelsaksische wereld. De toegenomen aandacht voor corruptie en integriteit heeft nationaal en internationaal geleid tot meer kennis over en inzicht in het fenomeen. Dat betekent niet dat er geen belangrijke vragen resteren.

ONDERZOEK NAAR CORRUPTIE EN FRAUDE IN NEDERLAND

Aan empirisch onderzoek naar bestuurlijke corruptie en fraude zitten veel haken en ogen. Bijna standaard is de opmerking dat de gegevens die inmid-dels bekend zijn, het topje van de ijsberg vormen (Huberts, 1994: 13; Tweede Kamer, 2002-2003: 116). Veel vormen van criminaliteit hebben immers een *dark number*, niet-geconstateerde of niet-gemelde gevallen van corruptie en fraude.

Ondanks deze handicap is de laatste decennia onderzoek verricht naar de omvang van bestuurlijke corruptie en fraude (Huberts & Nelen, 2005). Hoetjes inventariseerde corruptiezaken die sinds de Tweede Wereldoorlog voor de (straf)rechter kwamen (1991). Bovens vulde deze gegevens aan (1996). Zijn belangrijkste conclusie was dat het om een klein aantal strafzaken ging (vijf-tien tot twintig) en één tot zeven veroordelingen per jaar. Die aantallen bleven in de loop van de tijd vrijwel gelijk. Onderzoek onder gemeentesecretarissen leverde gegevens op over het aantal corruptie- en fraudezaken dat jaarlijks in onderzoek werd genomen (Huberts, 1992). Bij gemeenten ging het om een

honderdtal per jaar. Criminologen van de VU vroegen dezelfde functionarissen naar de omvang van zeven typen integriteitsschendingen en kwamen tot hetzelfde aantal (Niemeijer, Huisman & Beijers, 1997). Uit onderzoek in 1997 van *NRC Handelsblad* met de Leidse Universiteit bleek dat één op de vijf burgemeesters in de vijf voorafgaande jaren te maken had met corruptie onder ambtenaren. Voor de steden boven 100.000 inwoners ging het om 75% (Niemeijer, Huisman & Beijers, 1997: 29).

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer bij de ministeries liet zien dat, voor zover na te gaan, er in de periode 1990-1995 143 gevallen van concrete vermoedens van fraude en corruptie bij ambtenaren waren geconstateerd. Per jaar werden gemiddeld achttien rijksambtenaren wegens fraude of corruptie disciplinair gestraft. In ongeveer een derde (30 van de 90 gevallen) van die zaken werd ook aangifte bij het Openbaar Ministerie gedaan (Algemene Rekenkamer, 1996: 13-14).⁸ Van Hulten presenteerde een overzicht van het aantal gevallen van ambtelijke corruptie op basis van gegevens van het ministerie van Justitie (2002: 17-18).⁹ Over de jaren 1994-1998 werden in totaal 233 corruptiezaken aangemeld: 74 zaken werden geseponneerd, in 87 gevallen volgde een veroordeling, drie zaken werden niet ontvankelijk verklaard, in vier volgde vrijspraak, in 26 zaken vond een transactie plaats en 39 gevallen werden op een andere wijze opgelost. Voorbeelden laten zien dat de aandacht eerst leidt tot meer onderzoek naar (echte of vermeende) integriteitsschendingen, waarna het beeld zich stabiliseert op een naar we aannemen reëler aantal jaarlijkse onderzoeken.

WELKE ONDERDELEN VAN HET OPENBAAR BESTUUR?

Corruptieonderzoeken worden in Nederland vooral door de Rijksrecherche onderzocht. Nelen & Nieuwendijk (2003) analyseerden de 145 zaken die in de periode 1998-2000 werden onderzocht (56 bij de politie, 34 bij penitentiaire inrichtingen, 45 bij gemeenten en ministeries). In het kader van de parlementaire enquête bouwnijverheid deden Maastrichtse criminologen onderzoek, waaruit zij concludeerden dat corruptie in deze sector een 'endemisch' karakter had (G.A.A.J. van den Heuvel e.a., 2002). De parlementaire enquêtecommissie zag dat anders. Tot een publieke discussie leidde dit verschil van inzicht

-
8. Aan de veertien ministeries was de vraag voorgelegd hoe vaak sinds 1990 disciplinaire maatregelen tegen ambtenaren waren getroffen en waaruit deze bestonden. Bij het ministerie van Algemene Zaken kwam geen melding voor, bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij waren de vermoedens ongegrond. De ministeries van Justitie en van Defensie waren niet in staat de vraag te beantwoorden.
 9. Ministerie van Justitie: bijlage Herziening corruptiewetgeving, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1999-2000, 26 469, nr. 5, p. 14.

niet, mede omdat het de onderzoekers was verboden in het openbaar daarover te debatteren (Dohmen & Verlaan, 2003).

Het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) publiceerde in 2002 de resultaten van het Internationaal onderzoek Slachtoffers door Criminelen. In dat onderzoek werd aandacht besteed aan corruptie in geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden. Het percentage burgers dat zegt in het voorgaande jaar slachtoffer te zijn geweest van corruptie bij de overheid was het hoogst in Indonesië (meer dan 30%), in Schotland het laagst, minder dan 0.1%. Nederland stond op de elfde plaats met ongeveer 0.5% (Nieuwbeerta, 2002: 163-181).

Tot slot noemen we onderzoek dat zich alleen op interne corruptieonderzoeken richtte (Huberts & Nelen, 2005), met ook onderzoek binnen andere delen van de overheid. Gemeenten verrichten per 1000 medewerkers (iets) meer onderzoeken dan andere overheden (0.31 tegen 0.19 binnen de rijksoverheid).

Tabel 2.3 Schatting van het aantal interne corruptieonderzoeken per jaar (2005)

	Interne corruptie onderzoeken		Corruptieonderzoeken per 1000 medewerkers per jaar
	aantal per jaar	onderzoekperiode	
Departementen	43	(1999-2003)	0.19
Provincies	2	(1999-2003)	0.13
Rechterlijke macht	1	(1999-2003)	0.10
Waterschappen	2	(1999-2003)	0.17
ZBO's	3	(1999-2003)	0.06
Gemeenten	61	(1998-2002)	0.31
Politie	13	(1999-2000)	0.22
Gevangeniswezen	5	(1997-1999)	-----
Totaal	130		

Er is het een en ander bekend, maar onze kennis over corruptie en fraude bevat hiaten. Dat is bijna onvermijdelijk, gegeven het eerder genoemde *dark number*. Met het onderzoek waarover we in dit boek rapporteren, proberen we de bestaande informatie over corruptie- en fraudeonderzoeken aan te vullen met recente gegevens, waarnaast we uitdrukkelijker de aandacht richten op onderzoek naar andere integriteitsschendingen dan alleen corruptie en fraude.

WETENSCHAPPELIJKE KENNIS OVER INTEGRITEITSBELEID

De toegenomen aandacht voor integriteit in wetenschappelijke theorievorming en onderzoek heeft logischerwijs niet alleen betrekking op corruptie en schendingen. Ook het (internationale) onderzoek naar wat er wordt ondernomen om integriteit te bevorderen, heeft nieuwe inzichten opgeleverd. Het

gaat zowel om organisaties en instituties die tot stand kwamen, als om beleid en (effectiviteit van) ingezette beleidsinstrumenten. Na een korte typering van de bestaande kennis en een schets van de ontwikkeling van het Nederlandse integriteitsbeleid in de (semi)publieke sector, gaan we in dit hoofdstuk ook in op empirisch onderzoek naar het beleid dat in Nederland (en daarbuiten) aanwezig is en de mate waarin dat beleid werkt.

Het onderzoek naar integriteitsbeleid heeft verschillende dimensies en invalshoeken. Zo is er ten eerste de benadering dat er op nationaal of lokaal niveau een samenstel van organisaties en instrumenten aanwezig moet zijn dat zorg draagt voor het bevorderen van integriteit en het tegengaan van corruptie en andere integriteitsschendingen. Op landenniveau is er het onderzoek naar nationale integriteitssystemen, het zogeheten National Integrity System (NIS), ontwikkeld door Transparency International en Jeremy Pope (Pope, 1996; Huberts, 2001; Huberts e.a., 2008). Het NIS is een raamwerk waarmee landen internationaal worden geanalyseerd waar het gaat om integriteitsbeleid en anti-corruptiemaatregelen.¹⁰

Daarop voortbordurend is ook op lokaal niveau gekeken hoe wereldsteden hun integriteitssystemen inrichten (*local integrity systems*). Vergelijking van het stelsel in Amsterdam, Londen, Hamburg, Antwerpen, New York, Hong Kong en Sydney leverde een aantal inzichten op (Huberts, Anechiarico & Six, 2008), waaronder:

- de noodzaak na te denken over zo'n stelsel, welke aspecten van integriteit worden meegenomen en worden alle betrokkenen geadresseerd (ambtenaren en politici, planning en uitvoering, overheid en bedrijfsleven);
- het belang van een centrale instantie of organisatie die opkomt voor integriteit,
- de wenselijkheid van het combineren van *compliance* en *valuegerichte* strategieën, evenals intern en extern toezicht op het voldoen aan bestaande maatstaven;
- de noodzaak te zorgen voor intern (ook van de leiding) en extern draagvlak (onder burgers).

Uitgebreider is het onderzoek naar integriteitsmanagement in publieke en private organisaties (Frederickson & Ghere, 2005; Kaptein & Wempe, 2002; Lasthuizen, 2008; Lewis, 1991; Trevino, 2000). Daarin spelen enkele al genoemde afwegingen een centrale rol en komt de effectiviteit van beleid in beeld.

Welke strategieën zijn effectief? Moet het gaan om naleving en handhaving met de nadruk op regels, procedures, normen en sancties (*compliance-based*, gebaseerd op *hard controls*) of zijn strategieën vanuit waarden, moreel bewust-

10. Zie www.transparency.org.

zijn en overtuiging effectiever (*value-based* op basis van *soft controls*)? Welke codes zijn er en wanneer zijn welke codes effectief? Welke rol speelt de leiding bij het bevorderen van integriteit (ethisch leiderschap)? Verschillen overheden van bedrijven of zijn de inzichten vanuit *business ethics* en *administrative ethics* vergelijkbaar?

Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer (2010) over integriteitszorg komt zonder meer tot uitdrukking dat de nadruk niet alleen moet liggen op het implementeren van (nog meer) nieuwe integriteitsmaatregelen, maar dat het vooral van belang is de kwaliteit van het bestaande integriteitsbeleid verder te verbeteren. Die conclusie past in een trend van meer nadruk op *soft controls* (stimulering door trainingen, themabijeenkomsten en discussies en integriteit als onderdeel van functioneringsgesprekken) naast de reeds aanwezige *hard controls* (regulering door specifieke maatregelen en procedures zoals de ambtseed, geschenkenregeling, gedragscode, regels voor het omgaan met vertrouwelijke informatie, risicoanalyses, functiescheiding, *auditing*, toezicht, controle en interne onderzoeken).

Karssing en Spoor (2010) onderscheidden drie fasen of generaties in het Nederlandse integriteitsbeleid. De eerste generatie, met de nadruk op het sanctioneren van wat niet mag en het controleren van het gedrag van ambtenaren, komt dicht in de buurt van de zojuist onderscheiden *compliance*-benadering. De belangrijkste ontwikkelingen van de eerste naar de tweede generatie, aldus de auteurs, 'zijn de positieve definitie van integriteit en het volwassen worden van het integriteitsbeleid (waarin er een duidelijke samenhang tussen de verschillende maatregelen en instrumenten is)' (2010: 72). Zij vervolgen: 'Wij zien een derde generatie integriteitsbeleid lonken. De derde generatie is het consequent doordenken van de beweging die is ingezet en het antwoord op de grenzen waar de tweede generatie tegenaan botst'. In wat de auteurs 'integriteitsbeleid 3.0' noemen, staat integriteit voor professionele verantwoordelijkheid (vergelijkbaar met de tweede benadering in tabel 2.1) en is het niet langer een los onderwerp, maar in al zijn facetten onderdeel van goed ambtenaarschap.

In hoeverre het huidige beleid tot de eerste, tweede of derde generatie behoort en hoe respondenten de effectiviteit van verschillende benaderingen beoordelen, moeten de onderzoeksresultaten in dit boek uitwijzen. De verbreding van het begrip integriteit naar kwaliteit en professionaliteit is in de literatuur zichtbaar. Deze ontwikkeling zal in de afsluitende hoofdstukken onderdeel van discussie zijn.

EFFECTIVITEIT VAN (INTEGRITEITS)BELEID

Wanneer we spreken over integriteitsbeleid, zoals dat tot nu toe is ontwikkeld, kunnen er – zoals eerder opgemerkt – twee basisstrategieën worden onderscheiden, gebaseerd op de bekende *compliance-based* of *value-based* benaderingen van Sharp Paine (1994). De nalevingsstrategie of controlerende benadering legt de nadruk op het afdwingen van gewenst gedrag, terwijl de stimuleringsstrategie (de op vertrouwen gebaseerde benadering) de nadruk legt op het stimuleren van gewenst gedrag. De twee hoofdstrategieën verschillen in hun achterliggende filosofie en mensbeeld vanuit het klassieke denken in termen van *trust* en *control* (Huczynski & Buchanan, 2001; McGregor, 1960).

Verscheidene auteurs benadrukken dat, los van de benadering of mix van benaderingen die wordt gekozen, de institutionele verankering van het integriteitsbeleid om verschillende redenen noodzakelijk is (Adobor, 2006; Huberts, Anechiarico, Six & Van der Veer, 2008; Maesschalck, 2005; Trevino, 1999). Bevindingen en uitgangspunten vanuit de bestuurskunde en de bedrijfskunde lopen daarbij enigszins door elkaar, maar blijken vaak ook cross-sectoraal toepasbaar te zijn.

Volgens Dunn (2008) en Hoogerwerf & Herweijer (2008) moet beleid om effectief te zijn minimaal aan generieke voorwaarden voor beleidseffectiviteit voldoen:

- Er ligt een visie ten grondslag aan het beleid.
- Het beleid kent duidelijke doelen en ook tussendoelen.
- Het beleid moet zijn afgestemd op het doel en de doelgroep en onderbouwd met een probleemanalyse.
- Het beleid moet consistent zijn, voor relevante concepten moeten telkens dezelfde definities worden gebruikt, de instrumenten moeten op elkaar zijn afgestemd en communicatieboodschappen moeten elkaar versterken.
- Een periodieke evaluatie van het beleid is van groot belang.

Gerelateerd aan de eerder besproken evaluaties van het integriteitsbeleid van Nederlandse overheden (ook al werd daarin geen expliciete aandacht besteed aan beleidseffectiviteit) kan worden gesteld dat de laatste, maar ook minder expliciet de eerste drie voorwaarden niet vanzelfsprekend aanwezig zijn.

Met de aanwezigheid van instrumenten zit het wel goed. Maar de beleidsinstrumenten op zichzelf zijn niet meer of minder effectief, er is geen 'beste koop' (Dunn, 2008; Pawson, 2002). Hun effectiviteit hangt af van:

- compatibiliteit: de programma-inhoud moet passen bij de doelgroep;
- visie: er moet een beeld bestaan over de werking van het beleid; men heeft voor ogen welke functie de ingezette instrumenten in de praktijk moeten hebben;
- sturing: of een instrument in de praktijk werkt zoals beoogd, hangt slechts voor een klein deel af van de formele sturing; de invloed van informele

sturing (organisatiecultuur, bedrijfsklimaat) en uiteindelijk de persoonlijke sturing (individuele interpretatie, evaluatie en reactie van de medewerkers) is vele malen groter; effectiviteit is daarom ook afhankelijk van bronnen die bedoeld of onbedoeld aan medewerkers worden aangereikt om al of niet (zelf) veranderingen te bewerkstelligen, waarbij het gaat om de achterliggende redenen van beleid, de wijze van communiceren over beleidsinstrumenten (door leidinggevenden), kortom alles wat de interpretatie door de medewerker beïnvloedt.

Zoals in de inleiding werd geconstateerd, wordt het voor beleidsmakers steeds duidelijker dat beleid op zichzelf – met een zo breed mogelijke waaier aan instrumenten – geen garantie biedt voor effectiviteit en dus voor een integer openbaar bestuur. Wil beleid (door)werken, dan is zorgvuldige aandacht voor implementatie, monitoring, naleving en communicatie naar de ‘gebruikers’ van het beleid een noodzakelijke voorwaarde. Van Tankeren (2007), die op basis van vorenstaande uitgangspunten onderzoek deed naar de effectiviteit van het integriteitsbeleid bij de Amsterdamse politie, concludeerde dat:

- effectief beleid gebaseerd is op een beleidsvisie;
- duidelijke doelen heeft;
- gebruikmaakt van een weloverwogen keuze aan instrumenten;
- consistent is;
- periodiek wordt geëvalueerd en bijgesteld;
- van toepassing is op de gehele organisatie en een brede reikwijdte heeft;
- beleidsinstrumenten gedifferentieerd moeten worden naar doelgroep; men dient voor ogen te houden welke functie de ingezette instrumenten in de praktijk moeten hebben;
- om een duurzaam effect te bewerkstelligen integriteitsbeleid gebaseerd moet zijn op een combinatie van een stimulerings- en nalevingsstrategie, met het accent op stimuleren;
- voor effectief beleid institutionele verankering noodzakelijk is; aan integriteitsbeleid moet een expliciete plaats in het organisatiebeleid zijn toegekend;
- er een centrale actor moet zijn die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en coördinatie van het integriteitsbeleid en de ontwikkeling van kerninstrumenten;
- voor de effectiviteit van het integriteitsbeleid een breed draagvlak in de organisatie nodig is.

Niet al deze elementen van beleidseffectiviteit konden onderdeel zijn van dit onderzoek. Wel is zowel gevraagd naar de aanwezigheid en effectiviteit van afzonderlijke instrumenten als van het beleid als geheel (en wie of wat daarop van invloed is). Ook is gevraagd of periodieke evaluatie van het integriteitsbeleid plaatsvindt en of dit een standaard onderdeel is (geworden) van

managementrapportages. Daarnaast zijn *soft controls*, zoals trainingen en hun effectiviteit, ook onderdeel van onderzoek. Tevens is onderscheid gemaakt tussen verschillende doelgroepen binnen het (lokaal) openbaar bestuur. Daarmee hopen we, mede gebaseerd op de in dit hoofdstuk gepresenteerde bestaande kennis, conclusies te kunnen trekken over de effectiviteit van het integriteitsbeleid in het Nederlandse lokaal bestuur en over de factoren die daarop van invloed zijn.

SCHANDALEN EN INTEGRITEITSBELEID

Naast de vraag of beleid effectief is, kan ook de vraag worden gesteld waarom organisaties *überhaupt* integriteitsbeleid ontwikkelen en welke factoren aan het ontstaan van integriteitsbeleid bijdragen. Doelstellingen van dat beleid liggen tamelijk voor de hand: het vergroten van het ethisch klimaat en het moreel bewustzijn in de organisatie (Trevino & Nelson, 1999) en het tegengaan en minimaliseren of in ieder geval verminderen van niet-integer gedrag en integriteitsschendingen (Kaptein & Wempe, 2002). Oorzaken zijn van diffuse aard. In het Nederlandse (lokale) openbaar bestuur was een aantal schandalen voor toenmalig minister Ien Dales aanleiding het onderwerp in 1992 stevig op de agenda te zetten. Later, in 2002 en 2003, waren opnieuw schandalen en affaires – zoals de bouwfraude, declaratieschandalen van individuele bestuurders maar ook grootschalige boekhoudfraudes bij ondernemingen als Ahold en Worldcom – reden voor zowel Nederlandse overheidsorganisaties als bedrijven om een extra tandje bij te zetten. Sindsdien is een aanzienlijk aantal verplichte regelingen ontwikkeld, vaak op rijksniveau, al dan niet in samenspraak met regionale en lokale (semi)overheidsorganisaties. Anno 2010 kunnen organisaties en functionarissen nauwelijks meer om het onderwerp heen en zal een primaire reden om beleid te ontwikkelen of aan te scherpen simpelweg zijn dat dit van rechtswege is verplicht.

Schandalen en affaires – en de soms excessieve media-aandacht waarmee deze gepaard gaan – zijn steeds opnieuw aanleiding voor het (versneld) invoeren en (versneld) bijstellen en aanscherpen van beleid. Zo stelt Maesschalck (2005) dat crises en schandalen voor bestuurders en beleidsmakers vaak als *occasions* en *wake-up calls* fungeren om (snel) nieuw beleid te ontwikkelen. Beleid dat soms jaren niet van de grond kwam en lang op politiek-ambtelijke weerstand stuitte, kan als gevolg van een crisis plotseling wel worden gerealiseerd. Ook het onderzoek naar integriteitssystemen van grote wereldsteden wees uit dat schandalen nodig waren voor het systematisch en serieus optuigen van lokaal integriteitsbeleid, dat in grote steden ook vaak gepaard ging met het opzetten

van een eigenstandig integriteitsbureau (Amsterdam sinds 2003) met soms verregaande onderzoeks- en opsporingsbevoegdheden.¹¹

In ons onderzoek is zowel naar de invloed van (recente) schandalen op lokaal integriteitsbeleid gevraagd, als naar een inschatting van de mate van aandacht die (lokale) media voor integriteit en integriteitsbeleid hebben, de invloed die zij hebben (gehad) op de totstandkoming van gemeentelijk integriteitsbeleid en de mate waarin raadsleden zich door berichten in de media laten leiden. In gezamenlijkheid bezien maken de antwoorden het mogelijk in de hoofdstukken 3 en 5 iets te zeggen over de mate waarin media (als gevolg van affaires) aanjager zijn van extra alertheid voor integriteitsvraagstukken.

ONTWIKKELING INTEGRITEITSBELEID IN (LOKAAL) BESTUUR

Hoe heeft het integriteitsbeleid voor de publieke sector zich in Nederland ontwikkeld? Tot 1992, het jaar waarin toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales in haar inmiddels beroemde redevoering bij de VNG integriteit op de politieke agenda zette ('een beetje integriteit bestaat niet'), behelsde het integriteitsbeleid bij de overheid niet veel meer dan een verzameling (on) geschreven regels en afspraken en een vrijblijvend toegepaste ambtseed of belofte. Sindsdien zijn talrijke activiteiten ontwikkeld om integriteit te bewaken en te verbeteren en is vrijblijvendheid veranderd in verplichting. Zo moeten gemeentelijke en provinciale overheden een gedragscode hebben, want sinds maart 2002 stelt de Gemeentewet een gedragscode voor raadsleden, wethouders en burgemeesters verplicht. De wet Dualisering Provinciebestuur bevat eveneens bepalingen over de verplichte invoering van gedragscodes.¹²

Een belangrijke verdere stap op het pad van het integriteitsbeleid is gezet met de aanvulling van de Ambtenarenwet, bedoeld om zowel de integriteit als het integriteitsbewustzijn aan te scherpen. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met goed ambtelijk handelen en integriteit, dat op 21 februari 2004 naar de Tweede Kamer werd gezonden en in 2006 tot wet werd verheven, verplicht alle overheidswerkgevers een gedragscode op te stellen en zich daarover te verantwoorden.¹³ Ook de semi-publieke sector (universiteiten, ziekenhuizen, pensioenfondsen, woningcorporaties) heeft *en masse* een code voor goed bestuur of *good governance* ingevoerd, ingegeven

11. Huberts, L.W.J.C., F.A. Anechiarico & F.E. Six (2008). *Local Integrity Systems*. Southampton: Edward Elgar.

12. Wet Dualisering Provinciebestuur, wijziging van de Provinciewet (Staatsblad 2003, 17).

13. Kamerstukken II 2003-2004, 28 990, nr. 6.

door aanbevelingen van de commissie-Peters en de commissie-Tabaksblat, die fatsoenlijk bestuur in het bedrijfsleven bepleitten.¹⁴

Naast de reeds bestaande bepaling dat de ambtenaar verplicht is zich als een goed ambtenaar te gedragen, moet de overheid krachtens de Ambtenarenwet een integriteitsbeleid voeren, dat op het bevorderen van goed ambtelijk handelen is gericht en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. De overheid moet zorgen dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel is van het personeelsbeleid door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door scholing en vorming op het gebied van integriteit. Ten slotte moet zij zorgdragen voor een gedragscode voor goed ambtelijk handelen, moet zij jaarlijks verantwoording afleggen over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode. Verder horen een ambtseed en het regelen van nevenactiviteiten tot het huidige arsenaal van het integriteitsbeleid. Ook heeft elk zichzelf respecterend overheidsorgaan een of meer vertrouwenspersonen bij wie (klachten over of vermoedens van) integriteitsschendingen kunnen worden gemeld. Bij vertrouwenspersonen hoeft het niet alleen te gaan om corruptie, fraude of belangenverstrengeling. Alle mogelijke integriteitsschendingen kunnen er worden aangekaart, zoals vriendjespolitiek, pesten, seksuele zinspelingen, intimidatie en ongewenste intimiteiten. Daarmee is integriteit uitgebreid tot de kern die deze waarde in de organisatie vertegenwoordigt: het gaat om de morele insteek, de onkreukbaarheid tegenover de eigen organisatie en tegenover de ander. Daar komt bij dat onkreukbaarheid voor de gehele keten geldt: alle onderdelen (ambtelijke dienst, politiek bestuur en volksvertegenwoordiging) moeten onkreukbaar zijn anders is het resultaat per definitie 'besmet'.

Naast het verplichte instrumentarium bestaan er sinds 2006 dertien basisnormen. Deze *Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie* is landelijk vastgesteld. Aanleiding voor deze aanpak is dat het integriteitsbeleid landelijk gezien veel variatie kende. In deze modelaanpak worden richtlijnen gegeven voor integere beleidsvoering, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen ambtenaren en politici. Betrokken partijen – de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen, de Raad van Hoofddcommissarissen, het Korpsbeheerdersberaad en de minister van BZK – kwamen een gezamenlijke inzet overeen die ertoe moest leiden dat elke overheidsorganisatie in de loop van 2007 beschikte

14. Blauwe ogen zijn niet meer genoeg. Ook semi-publieke sector gaat massaal aan code voor goed bestuur, *NRC Handelsblad*, 10 juli 2004.

over een set van integriteitsinstrumenten dat aan geformuleerde basisnormen voldoet.

AANWEZIG BELEID

Een eerste inventarisatie in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2004 liet zien dat de meeste provincies, ministeries, politiekorpsen en uitvoerende diensten over een morele gedragscode beschikken, tegenover twee op de drie gemeenten en waterschappen.¹⁵ Een ander onderzoek uit 2003 onder honderd grootste gemeenten, twaalf provincies en dertien ministeries toonde aan dat 53% van deze organisaties toen over een gedragscode beschikte, 22% meldde een eigen code te ontwikkelen, 13% er binnen afzienbare tijd mee zou starten, 7% even geen aandacht besteedde aan een eventuele gedragscode en van de overige 5% niet duidelijk was wat de voornemens waren.¹⁶ De omvang en het uiterlijk van deze codes lopen uiteen, van een simpel A4-tje tot luxe brochures, waarin vele onderwerpen worden behandeld (Van der Wal & Vermeulen, 2005: 2).

In de inventarisatie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2008, die een vervolg was op de eerste inventarisatie van het integriteitsbeleid uit 2004, stonden vier thema's centraal: de dekking van het beleid (hebben de gemeenten alle beleidsinstrumenten ingevoerd?), de reikwijdte (hoe ver strekken de beleidsinstrumenten zich uit?), knelpunten en gewenste verbeterpunten in het integriteitsbeleid. Deze ministeriële inventarisatie laat zien – zeker in vergelijking met die uit 2004 – dat het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten voldoet aan de minimumcriteria die voor het integriteitsbeleid gelden en die in 2006 voor een belangrijk deel in wettelijke verplichtingen zijn vastgelegd, zoals de morele gedragscode en de ambtseed.

Er is sinds 2004 in de ambtelijke dienst een duidelijke verbetering opgetreden. Slechts vier procent van de gemeenten voert geen enkel integriteitsbeleid, zoals recent onderzoek meldt.¹⁷ Van lokale politici (gemeenteraad) kan dit echter niet met zekerheid worden vastgesteld, omdat belangrijke gegevens ontbreken. Ook over het bestuurscollege bestaat geen duidelijk beeld, met name niet over de vraag hoe het met integriteit omgaat en of de beschermingsring van integriteit rond het college voldoet. Ook is het de vraag of gemeenten werk

15. *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie. Eindrapport. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.* Research voor Beleid, Leiden, 23 juni 2004.

16. Ethicon (september 2003), niet gepubliceerd onderzoek, www.ovia.nl/dossiers/intoverheid/codeoverheidsinstellingenverslag.ppt.

17. Van Naem & Partners, Segment Groep & Instituut voor Overheid en Integriteit, *Integriteitsonderzoek bij gemeenten*, z.d., z.p.

maken van externe verantwoording van het integriteitsbeleid, bijvoorbeeld in de vorm van een jaarverslag, en hoe de werking van zo'n maatregel wordt beoordeeld.

Het is bekend dat de aanwezigheid van beleidsinstrumenten weinig zegt over de effectiviteit ervan. Juist over effectiviteit weten we weinig of niets, want inventarisaties uit het verleden waren niet gericht op de vraag of het beleid daadwerkelijk werd nageleefd en hoe het beleid in de praktijk werkte. Dat gaf de inventarisatie van het ministerie van BZK uit 2004 ook aan: 'Het onderzoek richt zich *niet* op de mate waarin het beleid onder het personeel bekend is en of de instrumenten worden toegepast. In het onderzoek wordt tevens geen inhoudelijk oordeel gegeven over de *kwaliteit* van het al dan niet aanwezige beleid of van integriteitsmaatregelen' (2004: 8). Ook de inventarisatie uit 2008 zegt: 'Er wordt [...] geen oordeel gegeven over de kwaliteit van beleidsinstrumenten. Zo is niet onderzocht hoe de instrumenten zijn ingevoerd, de rol van leidinggevendenden daarbij en de mate waarin medewerkers bekend zijn met deze instrumenten' (2008: 7). Ook is het de vraag hoe het met de doorwerking van het integriteitsbeleid staat en welke initiatieven daartoe zijn genomen.

LOKAAL INTEGRITEITSBELEID IN ACTIE

Hoe denken ambtenaren en bestuurders in het Nederlandse openbaar bestuur over integriteit en integriteitsbeleid? Een enquête die *Binnenlands Bestuur* met medewerking van de Vrije Universiteit in oktober 2008 uitvoerde, werpt meer licht op de perceptie van bestuurders en ambtenaren.¹⁸ Aandacht werd onder meer besteed aan de aanwezigheid van beleidsinstrumenten, bekendheid met de inhoud ervan, een inschatting van de effectiviteit en de aandacht van verschillende groepen voor het onderwerp integriteit. In totaal reageerden 671 respondenten op het verzoek de enquête in te vullen. Ze waren werkzaam in verschillende overheidsorganisaties, maar het leeuwendeel – 76 procent – in een gemeente. Van alle respondenten was het overgrote deel ambtenaar (87%) en een klein deel (6.4%) politicus of bestuurder. Dertig procent had een leidinggevende functie en een groot deel van de respondenten is te karakteriseren als 'doorsnee' (lokale) ambtenaar; de werkvloer dus. Ook vroegen we naar hun politieke voorkeur, met het volgende resultaat: 23% PvdA, 17% CDA, 16% VVD, 12% D66, 10% GroenLinks, 6% ChristenUnie, 2% PVV en 2% TON. Hun opleidingsniveau was hoog (34% universitair, 57% hbo), twee derde werkte al meer dan vijf jaar in de opgegeven functie.

18. K. Lasthuizen, M. van Voorst & L.W.J.C. Huberts, Integriteit in de praktijk van het openbaar bestuur, *Openbaar bestuur*, jrg. 19, nr. 1, januari 2009, p. 2-5; B. Warbroek, Ambtenaren: 7- voor integriteit, *Binnenlands Bestuur*, 24 december 2008, p. 24-27.

Welke aandacht kreeg het thema integriteit van de ambtenaren? We vroegen eerst naar de aandacht die integriteit in hun ogen krijgt van medewerkers, het management, leidinggevend, toezichthouders, politiek-bestuurlijke omgeving en burgers. De antwoorden toonden een gevarieerd beeld. Burgers scoorden duidelijk het laagst en hadden er in de ogen van de respondenten de minste aandacht voor. Het management van de organisaties had er relatief de meeste aandacht voor: 63% besteedde er behoorlijk tot veel aandacht aan; voor medewerkers was dat 46, voor toezichthouders 43 en voor de politiek-bestuurlijke omgeving 47. Verder was ruim veertig procent het (zeer) eens met de stelling dat 'in mijn organisatie ambtenaren meer aandacht (hebben) voor integriteit dan politici/bestuurders'.

Politici en bestuurders waren in de ogen van de respondenten minder integer dan ambtenaren, in de politiek wordt vaker belangenverstrengeling gesignaleerd dan onder ambtenaren. Het wekt geen verbazing dat politici en ambtenaren op dit punt verschillen. Ambtenaren vonden dat ze zelf meer aandacht voor integriteit hebben en dat ze zelf meer integer zijn. Beide groepen signaleerden echter in ongeveer gelijke mate belangenverstrengeling in hun werkomgeving; de percentages zijn opvallend hoog (meer dan een derde).

Tabel 2.4 Integriteit van ambtenaren en politici

In hoeverre bent u het met deze stellingen (zeer) eens?	Politici en bestuurders (zeer) eens	Ambtenaren (zeer) eens	Totaal (zeer) eens
In mijn organisatie hebben ambtenaren meer aandacht voor integriteit dan politici/bestuurders	23%	41%	39%
In mijn werkomgeving signaleer ik belangenverstrengeling bij ambtenaren	16%	22%	22%
In mijn werkomgeving signaleer ik belangenverstrengeling bij politici en bestuurders	37%	38%	38%
Politici zijn minder integer dan ambtenaren	28%	43%	42%

Beleidsinstrumenten

Regelingen zijn – zoals eerder uit de monitor van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008) bleek – ruimschoots aanwezig: voor geschenken, nevenfuncties, klokkenluiders, gedragscode, het afleggen van de ambtseed en de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon. Maar van sommige, met name nieuwere, maatregelen wisten medewerkers nauwelijks van het bestaan af, laat staan dat een oordeel over effectiviteit kon worden gegeven. In het onderzoek van *Binnenlands Bestuur* werd dat wel gevraagd (tabel 2.5).

Er is veel beleid, zo weten we, vooral veel beleid dat de laatste jaren wettelijk verplicht is ingevoerd, zoals een gedragscode, regels voor het aannemen van

geschenken en voor nevenfuncties. Ofschoon het gros van de respondenten de in de eigen gemeente aanwezige integriteitsbeleidsinstrumenten als behoorlijk effectief beoordeelde, behalve de effectiviteit van de klokkenluidersregeling en de ambtseed, is optimisme misplaatst, want er wordt in management-rapportages weinig aandacht besteed aan of verslag gedaan van het integriteitsbeleid, terwijl periodieke evaluatie en bijstelling toch een belangrijke voorwaarde voor beleidseffectiviteit zijn.

Tabel 2.5 Integriteitsbeleid bij gemeenten

Instrument	Gemeld door organisatie	Aanwezig volgens medewerkers	Bekend met inhoud	Geschatte effectiviteit
	ja	ja	ja	(zeer) effectief
Controle juistheid diploma's en getuigschriften bij indiensttreding	65%	37%	62%	71%
Gedragscode voor medewerkers	91%	88%	76%	48%
Regels voor het aannemen van geschenken	95%	96%	87%	52%
Regeling voor nevenfuncties en activiteiten	83%	91%	79%	58%
Ambtseed	80%	77%	90%	41%
Klokkenluidersregeling	88%	57%	65%	32%
Vertrouwenspersoon integriteit	73%	77%	66%	46%
Centrale registratie integriteitsschendingen	41%	25%	49%	48%
Managementrapportages over integriteit	16%	20%	64%	44%

Leesvoorbeeld: 91% van alle gemeenten heeft het ministerie gemeld een gedragscode te hebben, 88% van alle gemeentelijke geënuquêteerden is bekend met het bestaan van een code, 76% van die 88% kent de inhoud en 48% (van die 88%) vindt het instrument effectief.

Welk rapportcijfer kregen overheden en andere sectoren voor integriteit en integriteitsbeleid? Zoals tabel 2.6 toont, scoorde het bedrijfsleven het laagst, gevolgd door zelfstandige bestuursorganen. De rechterlijke macht scoorde het hoogst met een ruime 7, gevolgd door de Eerste Kamer en de politie. De Tweede Kamer scoorde lager dan rijksoverheid, gemeenten en provincies.

Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen groepen binnen de respondenten zoals leidinggevend en uitvoerend, ambtenaren en politici en aanhangers van politieke partijen? Leidinggevende en uitvoerende medewerkers waren het vergaand met elkaar eens over de voorgelegde stellingen, al merkten uitvoerenden minder van de verscherping van het integriteitsbeleid dan leidinggevend en waren ze sceptischer over het effect van de klokkenluidersregeling op de geneigdheid om corruptie te melden. De verschillen tussen ambtenaren en politici en bestuurders waren evenmin groot. Het zal niet verbazen dat politici en bestuurders optimistischer over de eigen integriteit waren.

Tabel 2.6 Rapportcijfer integriteit(sbeleid)

Organisatie/sector	Rapportcijfer integriteit en integriteitsbeleid
Eigen organisatie	6.8
Rechterlijke macht	7.3
Eerste Kamer	6.9
Politie	6.7
Gemeenten	6.6
Waterschappen	6.5
Rijksoverheid/ministeries	6.4
Provincies	6.4
Tweede Kamer	6.2
Zbo's	5.9
Bedrijfsleven	5.2

Welke verschillen zijn er tussen respondenten, gemeten naar hun politieke voorkeur? Dat integriteit een belangrijk thema moet blijven, werd nauwelijks betwist. Een behoorlijke meerderheid vond dat er meer aandacht nodig is, vooral in het openbaar bestuur in algemene zin (dit geldt wat minder voor aanhangers van ChristenUnie en PVV/TON).

Tabel 2.7 Integriteitsopvattingen en politieke voorkeuren

Partijvoorkeur	Het openbaar bestuur moet meer aandacht besteden aan corruptiebestrijding en bescherming van integriteit.	De organisatie (waar ik werk) moet meer aandacht aan integriteit besteden.	Politici zijn minder integer dan ambtenaren.	Goed bestuur zou een belangrijk aandachtspunt moeten zijn.
	(zeer) mee eens	(zeer) mee eens	(zeer) mee eens	(zeer) mee eens
SP	67.7%	56.8%	56.8%	91.9%
PvdA	65.4%	30.7%	32.0%	90.8%
D66	62.5%	33.8%	42.5%	92.5%
VVD	62.3%	29.2%	46.2%	83.0%
GroenLinks	60.0%	37.1%	38.6%	97.1%
CDA	59.3%	35.4%	36.3%	90.3%
PVV en TON	54.2%	33.3%	75.0%	58.3%
ChristenUnie	48.3%	27.6%	34.5%	79.3%

Dichterbij en meer concreet, namelijk in de eigen organisatie en bij de eigen leidinggevende, werd meer aandacht opvallend genoeg minder belangrijk gevonden. Respondenten waren kennelijk van mening dat de integriteit in eigen huis behoorlijk op orde is. De stelling dat het goed is de aandacht op *goed bestuur* in bredere zin te richten (democratisch gehalte, integriteit, effectiviteit, efficiëntie), kon op grote instemming rekenen: ongeveer negentig procent van de respondenten was het daarmee eens. De reacties op de stelling dat politici minder integer zijn dan ambtenaren leverde grote verschillen op. De scepsis over politici was het grootst onder aanhangers van PVV/TON (75% eens met de stelling), gevolgd door de SP (56.8%), VVD en D66. De aanhangers van de toenmalige drie coalitiepartijen waren wat coulanter (CDA, PvdA, CU).

CONCLUSIES OVER INTEGRITEIT EN EFFECTIVITEIT

Welke algemene lijn kan uit voorgaande resultaten worden getrokken? Om te beginnen is het duidelijk dat het bij integriteit om een complex begrip gaat, waarover meerdere opvattingen bestaan. Het begrip heeft ook een sterke normatieve lading. Integer zijn willen we allemaal, politici, bestuurders, ambtenaren en onderzoekers. We willen consistent en coherent zijn, verantwoordelijk opereren, onkreukbaar en rechtschapen, handelen in overeenstemming met wetten, waarden en normen en in dat alles het goede voorbeeld geven.

Bij de integriteit van politici, bestuurders en ambtenaren (het centrale thema in dit boek) gaat het ook om meerdere zaken. In ons onderzoek hebben we gekozen voor de vraag of het handelen overeenkomt met daarvoor geldende morele waarden, normen en regels. Die waarden, normen en regels hebben betrekking op allerlei aspecten van het functioneren en het gedrag van politici, bestuurders en ambtenaren. Het gaat om de wijze van besluitvorming, de onderlinge verhoudingen binnen het openbaar bestuur, de relatie met burgers en kiezers en om het privégedrag.

Er zijn talrijke typen integriteitsschendingen. Het gaat om misbruik van macht en positie voor eigen voordeel (corruptie en fraude), giften, beloften en nevenactiviteiten die twijfel oproepen, over de schreef gaan om doelen te bereiken, intimidatie en discriminatie, verspilling en wanprestatie en om wangedrag in de eigen vrije tijd. Over al die aspecten van integriteit en integriteitsschendingen is onderzoek in Nederland verricht. Daarin stond nogal eens de vraag naar de omvang van het probleem centraal. Aanvankelijk ging het vooral om corruptie en fraude, onderzoek naar de mate waarin overheden dat probleem herkenden en onderzochten. Later kwamen daar andere typen schendingen bij. Als inzichten leverde dat onder andere op dat:

1. we via de door overheden verrichte integriteitsonderzoeken per definitie slechts beperkt zicht krijgen op de omvang van het integriteitsvraagstuk in het Nederlandse openbaar bestuur;
2. het probleem binnen alle sectoren in ons openbaar bestuur speelt met relatief veel integriteitsonderzoeken bij gemeenten en politie (overheden die het meest direct met belanghebbende burgers en organisaties te maken hebben);
3. corruptie en fraude in strikte zin minder vaak worden onderzocht dan andere typen schendingen;
4. de hoeveelheid integriteitsonderzoeken meer te maken lijkt te hebben met de aandacht die overheden aan het thema besteden en minder met de omvang van het probleem.

Logischerwijs is de toegenomen belangstelling van onderzoekers voor integriteit(sschendingen) ook gepaard gegaan met meer aandacht voor de instituties en het beleid op dit terrein. Wat is er aan beleid, welke organisaties zijn ermee bezig, in hoeverre helpen systemen en instrumenten integriteit te bevorderen en te beschermen en schendingen te signaleren, op te sporen en tegen te gaan? In ons onderzoek wordt voortgebouwd op algemene (bestuurskundige) theorieën en inzichten over beleid, beleidsinstrumenten en effectiviteit van beleid, zodat we een aantal conclusies kunnen trekken. Effectiviteit van beleid wordt bevorderd door:

1. Een heldere visie, met zicht op doelen en instrumenten en periodieke evaluatie van de doorwerking.
2. Gerichtheid op de gehele organisatie (politiek, ambtelijk, leiding, uitvoering) met instrumenten gericht op groepen erbinnen.
3. De combinatie van preventieve en repressieve, stimulerings- en controlestrategieën, aandacht voor – het bijbrengen van – de waarden die ertoe doen en voor heldere normen en strikte normhandhaving.
4. Een helder stelsel van organisaties en individuen met verantwoordelijkheid voor integriteit.
5. Draagvlak voor het thema in de organisatie en duidelijke betrokkenheid vanuit de leiding.

Wat typeert het Nederlandse integriteitsbeleid? Welke organisaties en instrumenten bestaan er, zijn ze bekend onder medewerkers en hoe effectief zijn ze? Het onderzoek waarover in dit hoofdstuk werd gerapporteerd, behelsde vooral het inventariseren van de aanwezigheid van instrumenten, met daarnaast aandacht voor de bekendheid ervan bij medewerkers en hun ideeën over de werking ervan. Daaruit blijkt dat gemeenten beschikken over een uitgebreid scala aan instrumenten (gedragscodes, regelingen, registraties, rapportages). Bekendheid varieert, evenals de schatting van de effectiviteit. Meer specifieke en concrete praktijken en regelingen (zoals *screening* bij indienst-

trading, regelingen voor geschenken en nevenfuncties) lijken hoger te scoren dan andere instrumenten (zoals ambtseed, managementrapportage en vertrouwenspersoon).

In ons onderzoek staat onder meer de vraag centraal hoe en door wie het thema hoger op de politiek-bestuurlijke agenda is gekomen en wie zich anno 2010 daarvoor het meest heeft ingezet. Welke functionarissen lopen voorop, welke politieke partijen besteden er veel aandacht aan? Hoe zit het met de aandacht voor integriteit in de gemeenteraad? Staat het onderwerp op de agenda en speelt integriteit een rol in de besluitvorming over beleid? Ook worden onderzoeksresultaten gepresenteerd over de gemeentelijke organisatiecultuur en over waarden, normen en drijfveren die in het lokaal bestuur van belang zijn. Het leeuwendeel van de resultaten die in dit hoofdstuk aan de orde komen, heeft betrekking op het lokale bestuursniveau.

VAANDELDRAGERS

Zowel de gemeentesecretaris als de raadsgriffier is gevraagd naar de mate van aandacht van verschillende betrokkenen binnen en rondom het lokale bestuur voor integriteit en integriteitsbeleid. Wie zijn de vaandeldragers, wie lopen voorop? De tabellen in dit hoofdstuk tonen de resultaten.

Zowel de burgemeester (84.3%), de ambtelijke dienst (78.3%) als de gemeentesecretaris (90.6%) besteedt volgens gemeentesecretarissen behoorlijk tot veel aandacht aan het onderwerp integriteit en aan het integriteitsbeleid. De secretaris staat volgens de secretarissen bovenaan, hetgeen kan duiden op een positieve zelfrapportage. Anderzijds heeft de secretaris wel het meeste zicht op het eigen integriteitsmanagement (en draagt hiervoor ook de formele verantwoordelijkheid). Bij nader inzien vallen enkele zaken in tabel 3.1 op. Waar de raadsgriffie in de ogen van de secretaris nog behoorlijk scoort in termen van aandacht voor integriteit(sbeleid), ongeveer gelijk aan wethouders, geldt dat veel minder voor de gemeenteraad. (Afdelingen van) politieke partijen besteden volgens gemeentesecretarissen nog veel minder aandacht aan integriteit,

zelfs minder dan burgers. Media schenken volgens 44% van de secretarissen behoorlijk tot veel aandacht aan integriteit.

Tabel 3.1 Aandacht voor integriteit volgens gemeentesecretaris

Aandacht voor integriteit en integriteitsbeleid: gemeente-secretaris	Geen tot geringe aandacht	Enige aandacht	Behoorlijk tot veel aandacht	Nvt/Weet niet
1. Gemeentesecretaris	0.4%	8.4%	90.8%	0.4%
2. Burgemeester	3.6%	12.1%	84.3%	0%
3. Ambtelijke organisatie (dienst)	2.8%	18.9%	78.3%	0%
4. Wethouders	14%	34.5%	51.4%	0.1%
5. Raadsgriffie	13.3%	30.4%	51%	5.3%
6. (Lokale) media	22%	25.4%	44%	7.7%
7. Gemeenteraad	22.1%	41.4%	34.9%	1.6%
8. Burgers	31.8%	30.6%	18.5%	19%
9. Politieke partijen (afdelingen)	33.5%	30.6%	13.7%	22.2%

Leidinggevende (top)ambtenaren hebben in het algemeen weinig direct contact met burgers en politieke partijen (de percentages nvt/weet niet zijn hier ook met afstand het hoogst), zo blijkt ook uit ander onderzoek (Van der Wal, 2008), hetgeen ook de geringe inschatting van de aandacht vanuit deze groepen zou kunnen beïnvloeden. Deze redenering zou echter evenzeer voor de media kunnen gelden. Kennelijk hebben (lokale) media in de ogen van de secretaris meer aandacht voor integriteit dan lokale politici. Een opmerkelijke uitkomst.

Hoe zit het met de aandacht voor integriteit volgens de raadsgriffier? Veel griffiers vinden (tabel 3.2), net als gemeentesecretarissen, dat de burgemeester behoorlijk tot veel aandacht voor het integriteitsbeleid heeft (74.7%). Een nog opvallender overeenkomst met secretarissen is dat ook hier de eigen groep wordt verondersteld de meeste aandacht voor het vraagstuk te hebben (80.6%). Gemeentesecretarissen schatten daarentegen de aandacht van griffiers lager in, hetgeen overigens andersom ook geldt voor de aandacht van gemeentesecretarissen en ambtelijke dienst, die door de griffier weer aanzienlijk lager worden ingeschat dan door de secretaris zelf.

Tabel 3.2 Aandacht voor integriteit volgens raadsgriffier

Aandacht voor integriteit en integriteitsbeleid: raadsgriffier	Geen tot geringe aandacht	Enige aandacht	Behoorlijk tot veel aandacht	Nvt/Weet niet
1. Raadsgriffie	3.6%	15.5%	80.6%	0.4%
2. Burgemeester	6.3%	17%	74.7%	2%
3. Gemeentesecretaris	6.4%	22.9%	61.9%	8.8%
4. Ambtelijke organisatie (dienst)	10.4%	33.6%	46.4%	9.6%
5. Gemeenteraad	14.8%	41.8%	43.5%	0.9%
6. Wethouders	16.9%	34.9%	34.1%	14.1%
7. (Lokale) media	30%	26.8%	25.2%	18%
8. Politieke partijen (afdelingen)	24.1%	24.1%	12.4%	39.4%
9. Burgers	29%	23.8%	11.3%	35.9%

Er is een aantal opvallende resultaten wanneer wordt afgedaald naar de instituties die wat lager scoren. Zo scoren wethouders lager dan de gemeenteraad in de ogen van de raadsgriffiers, maar loopt de gemeenteraad, waar de griffiers het meest zicht op hebben, in hun ogen niet voorop wanneer het om aandacht voor integriteitsvraagstukken gaat. Veertien procent van de griffiers geeft daarnaast aan niet te weten hoeveel aandacht wethouders aan integriteit schenken, zeventien procent stelt dat politieke bestuurders geen tot geringe aandacht tonen. Dit is een beduidend ander beeld dan bij secretarissen. Dit geldt ook voor de (lokale) media wier aandacht de griffiers aanmerkelijk lager inschatten.

Eensgezinder zijn beide groepen in de vraag wie de minste aandacht hebben: afdelingen van politieke partijen en burgers, al geven griffiers aan dit niet te kunnen beoordelen. Nogmaals, de interactie tussen deze groepen en griffiers en secretarissen is minimaal, het zijn dus percepties waaraan geen expliciete conclusies mogen worden verbonden.¹⁹ In het algemeen zijn griffiers terughoudender in hun antwoorden dan secretarissen, zij gaven vaker aan dat iets of iemand 'enige aandacht' heeft of stellen dit niet te weten, wellicht ook omdat hun takenpakket en *scope* (en daardoor het zicht op het doen en laten van diverse instituties) beperkter zijn.

Dit alles meewegend, lijkt het erop dat breed wordt erkend dat burgemeester en gemeentesecretaris zich het meest nadrukkelijk als vaandeldrager manifesteren, op afstand gevolgd door media, politiek (afdelingen) en samenleving, met een ietwat ambivalente middenpositie voor wethouders en raadsleden.

19. Ook hier geldt dat het percentage antwoorden in de categorie nvt/weet niet voor deze drie groepen of instituties het hoogst is, zelfs meer dan een derde voor 'politieke partijen' en 'burgers'.

Griffiers hebben daarnaast ook – zeker volgens henzelf – aandacht voor integriteitsvraagstukken, naar we aannemen toegespitst op het doen en laten van de gemeenteraad. De toppositie van burgemeester en gemeentesecretaris is in overeenstemming met hun formele verantwoordelijkheden en positie als aanspreekpunt en aanjager van de lokale integriteit, inclusief het politieke domein (burgemeester).

Deze conclusie wordt ondersteund door eerder enquêteonderzoek (zie tabellen 2.4 t/m 2.7) onder vooral (lokale) ambtenaren (Lasthuizen, Van Voorst & Huberts, 2009). Zij zien de meeste aandacht voor integriteit bij hun management, meer dan onder politici, toezichthouders en samenleving. Uit ander onderzoek blijkt ook dat schandalen, vooral de wijze waarop media hierover rapporteren, (zeer) van invloed kunnen zijn op de mate van aandacht voor integriteit en de ontwikkeling van het integriteitsbeleid (Maesschalck, 2005). Ook dit wordt in enige mate door de resultaten bevestigd.

AANDACHT VOOR INTEGRITEIT POLITIEKE PARTIJEN VOLGENS RAADSGRIFFIERS

Aan raadsgriffiers is de vraag voorgelegd hoeveel aandacht politieke partijen voor het thema integriteit hebben, zowel in het dagelijkse opereren in de gemeenteraad als in lokale partijactiviteiten en het partijprogramma. Opvallend is dat vooral ChristenUnie, GroenLinks, D66 en SGP volgens griffiers met behoorlijk tot veel aandacht voor integriteit in de raad opereren (althans: veel aandacht hebben voor integriteit in hun politieke opereren). Zowel nationaal gevestigde grotere partijen (SP, VVD, PvdA) als prominente lokale partijen hebben in de ogen van griffiers minder aandacht voor integriteit. Gezien de grote verschillen tussen gemeenteraden in aanwezigheid van de verschillende partijen en hun zetelverdeling, is het zo goed als onmogelijk expliciete conclusies te verbinden aan de relatie ‘groot’ en ‘klein’ en aandacht voor integriteit.

Verder zijn de verschillen tussen de oordelen over de partijen vrij klein en is er ook weinig zinnigs te zeggen over verschillen tussen ‘links’ en ‘rechts’ of ‘christelijk’ vs. ‘niet-christelijk’. Het betreft hier dan ook een eerste rudimentaire poging zicht te krijgen op de mate waarin integriteit onder verschillende politieke partijen in het lokaal bestuur leeft. Zoals gezegd scoren SP, VVD en PvdA het laagst volgens griffiers wanneer het gaat om oordelen in de categorie ‘behoorlijk/veel’. Bij de vraag wie in de gemeenteraad volgens de

griffiers 'geen tot geringe aandacht' voor integriteit heeft, scoren de grootste lokale partij en de SGP het hoogst.²⁰

Tabel 3.3 Aandacht integriteit politieke partijen volgens raadsgriffier

Politieke partij	Aandacht voor het thema integriteit in opereren gemeenteraad				Aandacht voor integriteit in lokale partij-activiteiten en partijprogramma			
	Geen/ geringe aandacht	Enige aandacht	Behoorlijk/ veel aandacht	N	Geen/ geringe aandacht	Enige aandacht	Behoorlijk/ veel aandacht	n
CDA	26.4%	41.7%	31.9%	223	45.3%	41.4%	13.3%	181
ChristenUnie	17.6%	38.7%	43.7%	119	42.2%	37.8%	20%	90
D66	29%	34.4%	36.6%	93	40.6%	44.3%	15.2%	79
GroenLinks	19.9%	38.7%	42.3%	111	37.1%	46.1%	16.9%	89
PvdA	23.2%	47.3%	29.4%	207	50%	44%	15.1%	166
SGP	30.2%	33.3%	36.5%	63	51.1%	31.9%	17.1%	47
SP	28.8%	42.4%	28.8%	66	48%	36%	16%	50
VVD	29.9%	40.9%	29.3%	208	45.2%	38.8%	15.9%	170
Grootste lokale partij	34.1%	42%	24%	205	45.6%	41.4%	13%	169

Het beeld van de hiërarchie van partijen is in grote lijnen hetzelfde wanneer de griffiers over lokale partijactiviteiten en partijprogramma's oordelen. Opvallend is dat volgens griffiers vrijwel alle partijen enige tot veel aandacht aan integriteit besteden wanneer zij (verbaal) in de raad opereren maar dat de aandacht veel kleiner is in partijactiviteiten en het partijprogramma. Een verklaring kan zijn dat griffiers nu eenmaal minder zicht hebben op interne activiteiten en aangelegenheden van partijen, omdat zij politici vooral in en rond de gemeenteraad in actie zien. Daarnaast beschikken niet alle partijen over een (volwaardig eigen) lokaal partijprogramma, zeker niet in kleinere gemeenten, waardoor het voor griffiers moeilijk is hierin inzicht te hebben. De resultaten in het tweede deel van tabel 3.3 zijn dus uitdrukkelijk percepties.

20. Zoals in hoofdstuk 2 werd gesteld, hoeft dit oordeel van griffiers niet te betekenen dat deze partijen integriteit minder belangrijk vinden, laat staan minder integer opereren. Het is mogelijk dat deze partijen van mening zijn dat het huidige integriteitsbeleid en de aandacht die (in eigen gelederen) aan integriteit wordt geschonken, afdoende zijn.

AANDACHT IN DE PRAKTIJK: GEMEENTERAAD

Om wat meer stevigheid en context te geven aan algemene oordelen over de mate van aandacht, is aan griffiers een aantal stellingen voorgelegd over de manier waarop en de frequentie waarmee er aandacht is voor integriteit bij zowel de griffier als de gemeenteraad (tabel 3.4). Een zeer ruime meerderheid van hen voelt zich uitdrukkelijk medeverantwoordelijk voor de integriteit van de gemeenteraad (als instituut) en van individuele raadsleden. Zij geven daarmee uitdrukking aan hun rol als ondersteuner maar in zekere zin ook als 'toezichthouder' van de gemeenteraad. Een eveneens ruime meerderheid meent dat het van cruciaal belang is voor 'het slagen van het integriteitsbeleid' dat er regelmatig in de raad over gediscussieerd wordt.

Tabel 3.4 Hoe prominent aandacht voor integriteit is volgens raadsgriffiers

Prominente aandacht voor integriteit	(zeer) Mee oneens	Neutraal	(zeer) Mee eens
Als raadsgriffie(r) voel ik me uitdrukkelijk medeverantwoordelijk voor de integriteit van de gemeenteraad en zijn leden.	8%	6.3%	85.7%
Gesprekken en trainingen hebben meer effect op het gedrag van raadsleden dan regels en normen.	18.6%	21.8%	65.6%
Voor het slagen van het integriteitsbeleid is het van cruciaal belang dat er regelmatig in de gemeenteraad wordt gediscussieerd over integriteit.	17.2%	21.3%	61.5%
Het integriteitsbeleid krijgt in de gemeenteraad hoge prioriteit.	38.7%	29.2%	32.1%
Lokale politieke partijen zijn zich onvoldoende bewust van de integriteitsrisico's samenhangend met de financiering van hun (campagne)activiteiten.	46%	28.5%	25.5%
De gemeenteraad en zijn leden vinden integriteit belangrijk, maar als het erop aankomt staat het politieke belang voorop.	43%	32.9%	24.1%
In de gemeenteraad wordt regelmatig gesproken over de integriteit van raadsleden.	61.5%	25.1%	13.4%
In de gemeenteraad wordt regelmatig gesproken over de integriteit van de leden van het college van B&W.	67.9%	22.1%	10%

Over de vraag of dit ook daadwerkelijk gebeurt, zijn de oordelen minder positief. Voor de interpretatie van deze gegevens is het van belang te melden dat de items vijf en zes in tabel 3.4 negatief geformuleerd zijn (in tegenstelling tot de overige items). Minder dan een kwart van de griffiers meent dat, wanneer het er echt op aankomt, het politieke belang voor raadsleden voorop staat in vergelijking met integriteit, maar een derde is wat dit betreft neutraal. Eveneens een kwart van de griffiers is het (zeer) eens met de stelling dat lokale partijen zich onvoldoende bewust zijn van integriteitsrisico's rondom partijfinanciering, maar bijna de helft is het hiermee (zeer) oneens. Een nog klei-

ner aantal griffiers constateert dat in de raad regelmatig over de integriteit van raadsleden wordt gesproken, meer dan 60% is het zelfs (zeer) oneens met de stelling dat dit ook regelmatig gebeurt. Dit geldt overigens in nog grotere mate voor het college van B&W, wiens integriteit maar zeer zelden onderwerp van gesprek in de raad is, aldus griffiers. Dit kan zowel positief als negatief worden opgevat: ofwel de integriteit van het college staat nauwelijks ter discussie, er is sprake van goed en integer bestuur volgens de lokale politiek, ofwel de gemeenteraad – het primaire orgaan dat de integriteit van politieke bestuurders zou moeten beoordelen – heeft te weinig zicht op het college en/of besteedt hier maar geringe aandacht aan. Dit laatste hoeft overigens niet te impliceren dat de aandacht *volgens griffiers* onvoldoende zou zijn.

De griffiers zijn verdeeld over de vraag of integriteit hoge prioriteit in de gemeenteraad krijgt. Bijna een derde is het hier (zeer) mee eens, maar ruim een derde ook (zeer) oneens.

Aangezien 86% van de griffiers in dit onderzoek aangeeft zich hier uitdrukkelijk verantwoordelijk voor te voelen, staat hen nog veel te doen. Griffiers kunnen uiteraard niet alleen verantwoordelijk zijn voor het verhogen van deze prioriteit, maar juist omdat hun rol in deze (juridisch en organisatorisch) nog verre van uitgekristalliseerd is, zal dit thema de komende jaren zeker onderwerp van discussie in het lokaal bestuur zijn.

Naast de prioriteit en aandacht in de raad (en het college) hebben we ook gevraagd wat het meeste effect heeft op het gedrag van raadsleden: gesprekken en trainingen (*soft controls*) of regels en normen (*hard controls*). Een opvallend resultaat is dat twee derde van de deelnemende raadsgriffiers gesprekken en trainingen effectiever vindt. In het vijfde hoofdstuk over effectiviteit van beleid komen we hierop terug.

DRIJFVEREN VAN RAADSLEDEN VOLGENS RAADSGRIFFIERS

Aan griffiers is ook gevraagd aan te geven in welke mate raadsleden zich in hun dagelijkse doen en laten door bepaalde factoren laten leiden. De meningen zijn sterk verdeeld.

Ongeveer driekwart van de griffiers stelt dat de gemeenteraad zich veel of volledig laat leiden door wat ze voor de eigen achterban wil bereiken. Dit sluit nauw aan bij de wensen van de eigen partij die nog belangrijker worden geacht (bijna tachtig procent (zeer) mee eens).

De eigen, persoonlijke belangen en voorkeuren wegen relatief veel minder zwaar, aldus de griffiers, al stelt bijna veertig procent van de griffiers dat raadsleden zich veel of volledig laten leiden door deze belangen en voorkeuren, het publiek belang en het partijbelang staan voorop.

Tabel 3.5 Waar raadsleden zich volgens griffiers door laten leiden

In welke mate laten de raadsleden zich feitelijk leiden door:	Niet/Nauwelijks	Enigszins	Veel/Volledig	n
1. De wensen van de eigen partij	3.7%	16.5%	79.8%	243
2. Wat ze voor de eigen achterban willen bereiken	2.5%	23.1%	74.4%	242
3. De eigen persoonlijke moraal en ethiek	4.5%	28.5%	66.9%	242
4. Wat ze voor burgers willen bereiken	3.7%	30%	66.3%	243
5. Wat burgers belangrijk vinden	4.1%	32.5%	63.3%	243
6. De wensen van de burgers	2.9%	33.9%	63.2%	242
7. Geldende regels en procedures	5%	33.6%	61.5%	241
8. De berichten in de media	12%	37.6%	50.4%	242
9. Wat werkt en haalbaar is	10.7%	41.2%	48.1%	243
10. De eigen professionele standaarden	13.4%	40%	46.7%	240
11. De kans op herverkiezing	9.5%	44%	46.4%	240
12. De eigen belangen en voorkeuren	22.3%	38.4%	39.2%	242
13. Wat werkt en efficiënt is	16%	48.6%	35.4%	243
14. De gedragscode	26.7%	44.6%	28.8%	240

Intrigerend is dat ruim twee derde van de griffiers aangeeft dat raadsleden zich veel of volledig door hun persoonlijke moraal en ethiek laten leiden, direct gevolgd door ‘wat ze voor burgers willen bereiken’, ‘wat burgers belangrijk vinden’ en ‘wensen van burgers’. Op wat meer afstand volgen regels en procedures en eigen professionele standaarden. Gezien de vele (klassieke) bestuurskundige studies over botsende en conflicterende waarden, belangen en loyaliteiten (politieke waarden en belangen, achterban, wet, professie, het eigen geweten) van politici en ambtenaren verbaast het op zichzelf niet dat de verschillende drijfveren naast elkaar bestaan.²¹ Wat uiteindelijk de doorslag geeft wanneer belangrijke beslissingen genomen moeten worden, is niet expliciet onderzocht, al geeft de eerdere constatering van griffiers dat ‘als het er echt op aankomt het politieke belang de doorslag geeft’ (tabel 3.4) wel een indicatie.

Griffiers vinden dat politiek pragmatisme en effectiviteit (‘wat werkt en haalbaar is’) noch efficiëntie zeer leidend zijn voor gemeenteraadsleden. Opvallend is dat de helft van de griffiers aangeeft dat raadsleden zich veel of volledig door berichtgeving in de media laten leiden, in zekere mate een

21. De Graaf, 2010; Lipsky, 1980; ‘t Hart & Wille, 2006.

bevestiging van eerdere opmerkingen en verwachtingen over de invloed van (lokale) media op de aandacht voor en totstandkoming van (integriteits)beleid.

Tot slot is het opmerkelijk dat de gedragscode van de veertien onderscheiden richtsnoeren als minst leidend wordt gezien (hoogste percentage griffiers 'niet tot nauwelijks' en laagste percentage 'veel tot volledig'). Dit zegt wat over de veronderstelde effectiviteit van verplichte beleidsinstrumenten, waarvan de gedragscode bovenaan staat in elke rapportage wanneer het gaat om de aanwezigheid in Nederlandse overheidsorganisaties. Kan een code effectief genoemd worden wanneer raadsleden zich veel minder door de inhoud van deze code laten leiden dan door andere zaken?

BELANGRIJKE WAARDEN IN HET LOKAAL BESTUUR

Naast drijfveren is ook gevraagd naar waarden die volgens raadsgriffiers richtinggevend zijn voor het gedrag van raadsleden. Tabel 3.6 laat zien dat privébelang het minst leidend wordt geacht, want driekwart van de griffiers geeft aan dat raadsleden zich niet of nauwelijks door privébelang laat leiden.

Wellicht minder positief wanneer het gaat over integer handelen door politici is de perceptie dat raadsleden zich ook relatief weinig door de waarden integriteit en onkreukbaarheid laten leiden. Slechts 42.3% van de griffiers stelt dat raadsleden zich veel of volledig door integriteit laten leiden; democratie en legitimiteit en rechtmatigheid, scoren aanmerkelijk hoger. Ook de score voor effectiviteit en doelmatigheid is niet hoog. Ruim de helft (51.9%) van de griffiers stelt dat raadsleden zich enigszins door deze waarden laten leiden, maar ook een op de tien raadsleden laat zich daar niet of nauwelijks door leiden. Voor de derde keer op rij komt naar voren dat het algemeen (publiek) belang en het partijpolitieke belang volgens griffiers leidend zijn in het opereren van raadsleden.

Tabel 3.6 Belangrijke waarden gemeenteraad volgens raadsgriffier

Waarden	Niet/ Nauwelijks	Enigszins	Veel/Volledig	n
1. Algemeen belang	4.1%	24.7%	71.2%	243
2. Partijpolitiek belang	2.1%	31%	66.9%	242
3. Democratie en legitimiteit	3.7%	31.7%	64.6%	243
4. Rechtmatigheid	7.6%	37.4%	55.9%	243
5. Onkreukbaarheid/integriteit	9.6%	49%	42.3%	243
6. Effectiviteit en doelmatigheid	10.7%	51.9%	37.4%	243
7. Privébelang	74.7%	18.7%	6.6%	241

ORGANISATIECULTUUR VOLGENS GEMEENTESecretarissen

Nu de bevorderaars, drijfveren en waarden van politici in kaart zijn gebracht, keren we terug naar de ambtelijke dienst en sluiten dit hoofdstuk af met de organisatiecultuur zoals gemeentesecretarissen die typeren.

Over het algemeen kan worden gesteld dat gemeentesecretarissen tevreden zijn over de organisatiecultuur en het ethische klimaat binnen de gemeentelijke organisatie. Vooral leidinggevendenden dragen volgens gemeentesecretarissen het belang van integer gedrag goed uit – 80.6% (zeer) mee eens – en geven het goede voorbeeld – 89.2% (zeer) mee eens. Het eigen functioneren wordt wederom als zeer positief beoordeeld. Dat geldt ook voor de organisatiecultuur: ruim driekwart van de secretarissen is het (zeer) eens met de stelling dat er onderling vertrouwen binnen hun organisatie heerst. Tezamen met de constatering (meer dan negentig procent (zeer) eens) dat medewerkers voldoende middelen hebben om taken adequaat te kunnen uitvoeren, zou dit inderdaad moeten leiden tot een uitstekend werkklimaat.

Daarnaast geeft eveneens ruim negentig procent van de gemeentesecretarissen aan dat de organisatie open staat voor het bespreken van morele dilemma's en dat er voldoende ruimte is voor het bespreken van dilemma's, 89.7% (zeer) mee eens. Leidinggevendenden spreken medewerkers aan op ongewenst gedrag (87.6% (zeer) mee eens), terwijl collega's dit onderling niet altijd doen (21.5% (zeer) mee eens). Tevens komen collega's er niet altijd achter wanneer een medewerker iets doet wat niet is toegestaan. Minder dan de helft van de secretarissen geeft aan het (zeer) eens te zijn met deze stelling (47.5%). Wanneer men wordt aangesproken op ongewenst gedrag, gebeurt dit volgens secretarissen op een respectvolle manier (86% (zeer) mee eens).

Wanneer preciezer naar de resultaten in tabel 3.7 wordt gekeken, zijn deze wellicht minder eenduidig en ook minder positief dan op het eerste gezicht lijkt. Zo is het op zijn minst opvallend dat, ondanks al het onderling vertrouwen binnen het ambtelijk apparaat en de ruimte voor het bespreken van morele dilemma's, medewerkers elkaar maar in beperkte mate op niet-integer gedrag aanspreken. Ook komen medewerkers er niet altijd achter wanneer een collega over de schreef gaat, terwijl een hoge mate van vertrouwen in het algemeen ook een hoge mate van openheid en bespreekbaarheid impliceert. Wellicht is er een discrepantie tussen de beoordeling van het gedrag van leidinggevendenden (waaronder de secretaris zelf) en de perceptie daarvan op de werkvloer.

Dit resultaat verdient verdere aandacht, zeker gezien de resultaten van eerder onderzoek onder een breder scala van ambtenaren (waarvan zeven-tig procent geen leidinggevende functie vervulde), waarover in hoofdstuk 2 is gerapporteerd. Op de werkvloer heerst meer scepsis over het integriteitsklimaat en de effectiviteit van beleidsinstrumenten (waaronder bijvoorbeeld

de klokkenluidersregeling die juist voor ambtenaren is bedoeld) dan aan de top. Er zijn maar weinig medewerkers bekend met de rapportage over integriteit door het management. Of schendingen inderdaad worden gemeld en in welke mate niet-integer gedrag zich voordoet, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Tabel 3.7 Typering gemeentelijke organisatiecultuur door secretarissen

Typering van de organisatiecultuur	(zeer) Mee oneens	Neutraal	(zeer) Mee eens	n
1. Medewerkers beschikken over voldoende middelen om hun taken op een verantwoordelijke wijze uit te voeren.	1.2%	4.5%	94.2%	242
2. De organisatie staat open voor het bespreken van morele dilemma's in de taakuitvoering.	2.1%	5.4%	92.6%	241
3. Binnen de organisatie is er voldoende ruimte voor het bespreken van ethische dilemma's.	2.5%	7.9%	89.7%	242
4. Leidinggevendenden geven wat betreft integriteit het goede voorbeeld.	1.7%	9.1%	89.2%	242
5. Indien een leidinggevende constateert dat een medewerker zich ongewenst gedraagt, dan spreekt hij de betrokkene hierop aan.	2.1%	10.4%	87.6%	241
6. Indien iemand wordt aangesproken op zijn gedrag, dan gebeurt dit op een respectvolle manier.	3.3%	10.7%	86%	242
7. Direct leidinggevendenden dragen het belang van integer gedrag goed uit.	2.5%	16.9%	80.6%	242
8. Binnen de organisatie heerst er onderling vertrouwen.	5%	19.1%	75.9%	241
9. Het is eenieder voldoende duidelijk gemaakt waar de grenzen liggen wat betreft het omgaan met bedrijfsmiddelen.	4.5%	20.2%	75.2%	242
10. Als een collega binnen deze organisatie iets doet wat niet is toegestaan, komt een van de collega's daar achter.	5.4%	47.1%	47.5%	242
11. Indien een medewerker constateert dat een collega zich ongewenst gedraagt, dan spreekt hij de betrokkene hierop aan.	17.3%	61.2%	21.5%	242

CONCLUSIES OVER AANDACHT EN DE RANGORDE DAARVAN

De antwoorden op de vraag wie anno 2010 de vaandeldragers zijn waar het gaat om aandacht voor integriteit en integriteitsbeleid op lokaal niveau (op zowel politiek, ambtelijk als politiek-bestuurlijk niveau), hoe deze aandacht zich concretiseert en samenhangt met de cultuur in de ambtelijke organisatie en hoe integriteit te midden van andere richtsnoeren van belang is voor lokale politici, leiden tot een aantal constatering en conclusies.

1. Wanneer het gaat over de aandacht voor integriteit en integriteitsbeleid in de ogen van de gemeentesecretaris zijn de secretaris zelf (bovenaan) en de ambtelijke leiding en daarnaast de burgemeester vaandeldragers. Dit beeld stemt overeen met formele verantwoordelijkheden en verwachtingen. Wethouders, raadsgriffie en (lokale) media hebben volgens secretarissen ook behoorlijke aandacht voor integriteit en integriteitsbeleid, raadsleden, politieke partijen en burgers in veel mindere mate. Naast de positieve zelfrapportage over aandacht in eigen gelederen, zijn secretarissen ook opvallend positief over de gemeentelijke organisatiecultuur, waar veel onderling vertrouwen heerst, leidinggevend en het goede voorbeeld geven en er ruimte is om integriteitskwesaties te bespreken. Toch bestaat daarnaast het beeld van een gemeentelijke organisatie waarin medewerkers elkaar in beperkte mate op niet-integer gedrag aanspreken en er bovendien slecht zicht op hebben. Er lijkt een discrepantie te bestaan tussen de beoordeling van het gedrag van leidinggevend (waaronder de secretaris zelf) en de beoordeling en perceptie van het gedrag van de werkvloer, zoals eerder onderzoek ook aantoonde.
2. Volgens griffiers zijn de vaandeldragers naast henzelf (bovenaan) ook de secretaris en de ambtelijke leiding en in iets mindere mate de burgemeester. Wethouders scoren bij hen lager dan de gemeenteraad – waar de griffiers het meest zicht op hebben – al loopt deze in hun ogen niet voorop waar het om aandacht voor integriteitsvraagstukken gaat. De aandacht van (lokale) media schatten griffiers aanmerkelijk lager in dan secretarissen. Politieke partijen en burgers staan ook hier onderaan. Griffiers zijn verdeeld over de kwestie of integriteit hoge prioriteit in de gemeenteraad krijgt: bijna een derde is het hier (zeer) mee eens, maar ruim een derde ook (zeer) oneens. Aangezien 86% van de griffiers in dit onderzoek aangeeft zich uitdrukkelijk voor de integriteit in de raad verantwoordelijk te voelen, is het duidelijk dat er nog veel te doen is. Griffiers kunnen uiteraard niet alleen verantwoordelijk zijn voor het verhogen van deze prioriteit. Ook leven er ambities bij de burgemeester en het presidium, maar juist omdat de rol van de raadsgriffier in dezen (juridisch en organisatorisch) nog verre van uitgekristalliseerd is, zal de rol van de griffier zeker onderwerp van discussie blijven.
3. Naast prioriteit en aandacht in de raad (en het college) is ook een stelling opgenomen over wat het meeste effect heeft op het gedrag van raadsleden: gesprekken en trainingen (*soft controls*) of regels en normen (*hard controls*). Een opvallend resultaat is dat twee derde van de deelnemende raadsgriffiers gesprekken en trainingen effectiever acht. In het vijfde hoofdstuk over effectiviteit van beleid komen we hierop terug.

4. Opvallend is dat vooral ChristenUnie, GroenLinks, D66 en SGP volgens griffiers met behoorlijk tot veel aandacht voor integriteit opereren in de raad (of althans: veel aandacht hebben voor integriteit in hun politieke opereren). Zowel nationaal gevestigde grotere partijen als prominente lokale partijen hebben in hun ogen minder aandacht voor integriteit. Het beeld van de hiërarchie van partijen is in grote lijnen hetzelfde wanneer de griffiers oordelen over lokale partijactiviteiten en partijprogramma's. Opvallend is dat volgens griffiers vrijwel alle partijen enige tot veel aandacht aan integriteit besteden wanneer zij (verbaal) in de raad opereren, maar dat de aandacht veel kleiner is in partijactiviteiten en in het partijprogramma's, in partijpolitieke activiteiten. Een verklaring hiervoor kan liggen in het feit dat griffiers nu eenmaal veel minder zicht hebben op interne activiteiten en aangelegenheden van partijen, omdat zij politici vooral in actie zien in en rond de gemeenteraad.
5. Intrigerend is dat 'de wensen van de eigen partij' en 'wat ze voor de eigen achterban willen bereiken' volgens griffiers de voornaamste drijfveren zijn voor raadsleden. Ruim twee derde van de griffiers geeft daarnaast aan dat raadsleden zich veel of volledig door hun persoonlijke moraal en ethiek laten leiden, direct gevolgd door 'wat ze voor burgers willen bereiken', 'wat burgers belangrijk vinden' en 'wensen van burgers'. Op afstand volgen regels en procedures en eigen professionele standaarden. Wanneer direct naar waarden wordt gevraagd, staan volgens griffiers het 'algemeen belang' en het 'partijpolitiek belang' voor raadsleden voorop.

INLEIDING

Wie grote en kleine affaires en schandalen in ons openbaar bestuur opsomt, rond bijvoorbeeld omkoping, fraude, declaraties, belangenverstrengeling, informatielekken, discriminatie en verkeerd privégedrag, bekruipt het gevoel dat er een aanzienlijk integriteitsvraagstuk bestaat. Toch staat Nederland bekend als een van de minst corrupte landen van de wereld. Op een ranglijst van Transparency International met de corruptiereputaties van landen scoort ons land steeds bij de tien minst corrupte ter wereld (over 2009 met Finland samen op nummer 6, op een lijst met 180 landen).²²

Welk beeld van Nederland is het juiste? Is ons land corrupt of integer, nemen corruptie en fraude feitelijk toe of tonen affaires juist hoe alert we zijn op alles wat misgaat? Alertheid wijst op de mogelijkheid van een integriteitsparadox: 'In een samenleving die integriteit hoog in het vaandel heeft, worden wellicht eerder en vaker mogelijke schendingen besproken, zodat het lijkt alsof deze zich vaker voordoen dan elders, terwijl dat niet het geval is.'²³

Tegengestelde werkelijkheidsopvattingen zijn een uitdaging voor wetenschappelijke onderzoekers, maar dan moet duidelijk zijn waarover het precies gaat. In dit hoofdstuk over wat er mis is, staan corruptie, fraude en integriteitschendingen centraal, meestal toegespitst op onderzoeken daarnaar. Voor die fenomenen zijn veel definities, zo bleek ook al eerder. In het kort presenteren we de centrale vragen voor dit deel van het onderzoek. Daarna worden de resultaten samengevat en verbonden met wat we op basis van eerder onderzoek over de omvang van fraude en corruptie in Nederland weten.²⁴ Het

22. Zie www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table.

23. Minister-president, minister van Algemene Zaken, over de publieke moraal, brief aan de Tweede Kamer, 2004, p. 1; Huberts & Lasthuizen, 2009.

24. Daartoe behoort het eerste onderzoek dat vanuit Bestuurskunde aan de VU naar corruptie werd verricht. In 1992 rapporteerden we over dat onderzoek onder gemeentesecretarissen. In 2003 is het onderzoek herhaald om te achterhalen of het aantal corruptieonderzoeken in Nederland was toe- of afgenomen.

onderzoek dat we in dit boek presenteren, completeert het beeld van twee decennia onderzoek naar vermoedens van corruptie en fraude binnen – met name – gemeenten.

Naast corruptie en fraude doen zich andere integriteitsschendingen binnen ons openbaar bestuur voor. Die zijn vaak minder omschreven en duidelijk, zoals belangenverstrengeling, maar in onze staatsrechtelijke en staatkundige verhoudingen tenminste even belangrijk. Over de vraag hoeveel onderzoeken daarnaar plaatsvinden is veel minder bekend. In het tweede deel van dit hoofdstuk presenteren we de gegevens uit het onderzoek onder gemeentesecretarissen en raadsgriffiers. We sluiten af met een aantal conclusies.

BEGRIPPENKADER

De afgelopen decennia is de belangstelling voor de integriteit van het bestuur sterk toegenomen. We meldden dat ook al eerder in dit boek. Bij integriteit gaat het om handelen dat overeenstemt met de geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels (Van den Heuvel, Huberts & Verberk, 2002). Tegenover integer handelen staat niet-integer handelen, staan integriteitsschendingen. Daartoe behoren corruptie, fraude en diefstal, dubieuze giften, belangenconflicten, misbruik van bevoegdheden, onheuse omgangsvormen, verspilling en wangedrag in privétijd. Deze verscheidenheid laat zien dat corruptie en fraude niet synoniem zijn aan integriteitsschendingen. Bij corruptie en fraude gaat het om het misbruiken van posities om privaat voordeel te behalen. De begrippen werden als volgt aan de gemeenten voorgelegd.

Bij *corruptie* gaat het om ambtenaren, bestuurders of politici die de kennis of macht, die met hun functie verbonden is, misbruiken om van derden financiële of andere gunsten te verkrijgen. Ze doen iets of laten iets na met het oog op het verkrijgen van geld, goederen, diensten of andere gunsten van collega's of van particulieren (vrienden, familie), bedrijven, organisaties of instanties van buiten de eigen organisatie. Medewerkers *frauderen* indien ze de kennis of macht, die met hun functie verbonden is, misbruiken voor persoonlijk profijt, zonder dat er partijen van buiten het openbaar bestuur in het geding zijn; het gaat om intern misbruik (zoals het geval is bij diefstal, declaratiefraude, verduistering).

Aan de gemeentesecretarissen is gevraagd *hoe vaak* de eigen gemeente te maken kreeg met gevallen van corruptie of fraude. Aanvullend werd gevraagd of het om werkelijke of vermeende gevallen ging. Bij 'werkelijke gevallen' stond het volgens de gemeentesecretarissen vast dat er corruptie of fraude in het geding was. Bij vermeende gevallen kwamen zij na onderzoek tot de slotsom dat er geen fraude of corruptie was gepleegd. Tot slot is relevant of bij

werkelijke gevallen politie en justitie zijn ingeschakeld of dat het onderzoek intern werd verricht en afgehandeld.

ONDERZOEKEN NAAR CORRUPTIE EN FRAUDE IN 2010

Aan het onderzoek werkten 251 gemeentesecretarissen mee. We legden ze begin 2010 de vraag voor hoe vaak men in de eigen organisatie de afgelopen twee jaar te maken had met (vermeende) gevallen van corruptie en fraude onder ambtenaren of onder bestuurders en politici (B&W, gemeenteraad). In totaal antwoordden 220 gemeenten. Zij meldden 370 onderzoeken naar fraude en corruptie over twee jaren (tabel 4.1; voor een overzicht van de ruwe gegevens zie bijlage 4). Worden deze gegevens gegroepeerd, dan ontstaat het volgende beeld over de twee jaren waarover is gerapporteerd. Eerst volgt de tabel met absolute aantallen naar gemeentegrootte.

Tabel 4.1 Gemelde corruptie- en fraudeonderzoeken naar gemeentegrootte 2008-2009

	Gemeenten < 20.000 n = 84	Gemeenten 20.000- 50.000 n = 97	Gemeenten 50.000- 100.000 n = 24	Gemeenten 100.000- 250.000 n = 11	Gemeenten > 250.000 n = 4	Totaal n = 220
Aantal onderzoeken	20	89	43	92	126	370
Aantal onderzoeken per gemeente	0.24	0.92	1.79	8.36	31.5	1.68

Vanzelfsprekend is terug te zien dat grotere gemeenten met veel meer ambtenaren meer fraude- en corruptieonderzoeken uitvoeren. De grootste gemeenten meldden over de twee jaren gemiddeld 31.5 onderzoeken, de kleinste 0.24.

In welke mate gaat het om corruptie of fraude, om politici of ambtenaren, om vermeende of werkelijke gevallen en hoe vaak worden politie en justitie ingeschakeld? De tabel met de absolute getallen staat in de bijlage. In tabel 4.2 zijn de absolute aantallen in percentages omgezet, zodat een duidelijker beeld ontstaat van de kenmerken van gerapporteerde corruptie- en fraudeonderzoeken, van corruptie- en fraudepatronen in gemeenten. Omdat één van de grote gemeenten met meer dan 250.000 inwoners meldde dat ze 45 onderzoeken had verricht, zonder die te specificeren naar typen onderzoeken en betrokkenen, zijn de percentages voor de grootste gemeenten op de drie andere gemeenten uit die categorie gebaseerd.

De onderzoeken betreffen in 39% corruptie en in 61% fraude. Verder heeft 88% van de onderzoeken naar corruptie en fraude betrekking op ambtenaren, in

12% is een bestuurder of politicus betrokken. In twee derde van de onderzoeken naar corruptie en fraude in gemeenten gaat het over zaken die de secretaris als werkelijke gevallen ziet. Het aandeel 'vermeende corruptie en fraude' bedraagt 33% (van de onderzoeken). Van de werkelijke gevallen van corruptie en fraude wordt uiteindelijk ongeveer twee derde intern afgehandeld (67%), bij een derde van de onderzoeken wordt politie of justitie ingeschakeld (33%).

Tabel 4.2 Patronen corruptie- en fraudeonderzoeken naar gemeentegrootte 2008-2009

	Gemeenten < 20.000	Gemeenten 20.000- 50.000	Gemeenten 50.000- 100.000	Gemeenten 100.000- 250.000	Gemeenten > 250.000	Totaal
Aantal onderzoeken	20	89	43	92	81 (van 126)	325 (van 370)
Aandeel: politici	20%	20.2%	2.3%	15.2%	2.5%	12%
ambtenaren	80%	79.8%	97.7%	84.8%	97.5%	88%
Aandeel: corruptie totaal	60%	55%	48.8%	21.7%	29.6%	39%
fraude totaal	40%	45%	51.2%	78.3%	70.4%	61%
Aandeel: werkelijk	55%	53%	58.1%	92.4%	61.7%	67%
vermeend	45%	47%	41.9%	7.6%	38.3%	33%
Afhandeling werkelijk						
- intern	63.6%	59.6%	56%	82.4%	56%	67.4%
- politie	36.4%	40.4%	44%	17.6%	44%	32.6%

Het corruptiepatroon verschilt naar gemeentegrootte, maar de verschillen moeten niet overdreven worden. Zo ligt de verhouding tussen politici en bestuurders iets anders in kleine gemeenten, met in percentage meer onderzoeken naar politici, maar de verhouding tussen het aantal politici en ambtenaren verschilt natuurlijk ook. Een bijzondere categorie lijkt die tussen 100.000 en 250.000 inwoners. Het aandeel van werkelijke intern afgehandelde fraude is extreem. Uit de basisgegevens blijkt dat enkele gemeenten met veel van die gevallen te maken kregen.

Op basis van het gedane onderzoek valt niet te zeggen waar de verschillen in corruptie- en fraudepatronen precies vandaan komen. De dataset maakt dat zonder verder onderzoek niet mogelijk.

Uit de literatuur en in het politiek-bestuurlijk debat klinkt nogal eens op dat het aantal onderzoeken niet voortkomt uit de omvang van het probleem

maar het resultaat is van de mate van aandacht voor het thema. Dit is de zogenaamde integriteitsparadox.

Om daarover iets te kunnen zeggen verbinden we de vraag aan de gemeentesecretaris naar de rapportcijfers voor de integriteit en het integriteitsbeleid van de eigen organisatie met de informatie over het aantal onderzoeken per gemeente. Bij dat cijfer past de relativering dat het om het waarderen van de eigen situatie gaat, maar dat telt voor alle respondenten. Hier staan de verschillen in waardering centraal. Het materiaal maakt geen geavanceerde analyses mogelijk, het gaat om een eerste indruk. We beperken ons tot de middelgrote gemeenten.

We verwachtten dat een gemeentesecretaris met meer gevallen van fraude en corruptie te maken kreeg wanneer hij of zij kritischer is over de integriteit van de eigen gemeente (uitmondend in een rapportcijfer voor integriteit onder het gemiddelde van 7.48). Hetzelfde verwachtten we in gemeenten met een sterker integriteitsbeleid (rapportcijfer boven het gemiddelde van 7.27).

Tabel 4.3 maakt duidelijk dat er verschillen bestaan tussen middelgrote gemeenten met in de ogen van de gemeentesecretaris hogere (+) en lagere (-) rapportcijfers voor integriteit en integriteitsbeleid. Het beeld klopt met de verwachtingen voor het integriteitsbeleid. Heeft de secretaris daarvan een positiever beeld, dan doet de gemeente ook relatief meer onderzoeken naar fraude en corruptie. Dat ligt omgekeerd voor de schatting van de integriteit van de eigen organisatie. We verwachtten meer onderzoeken bij een minder integere organisatie, maar het omgekeerde is het geval.

Tabel 4.3 Gemiddeld aantal fraude- en corruptieonderzoeken naar rapportcijfer integriteit en integriteitsbeleid (middelgrote gemeenten)

	Rapportcijfer Integriteit		Rapportcijfer Integriteitsbeleid		Totaal
	-	+	-	+	
Aantal onderzoeken per gemeente 20.000-50.000 inwoners	0.87	1.00	0.87	1.03	0.94
Aantal onderzoeken per gemeente 50.000-100.000 inwoners	1.59	2.67	1.27	2.42	1.87

Aanvullend hebben we onderzocht of er een relatie bestaat tussen het aantal onderzoeken naar fraude en corruptie en de aandacht die alle betrokkenen hebben voor integriteit, de aanwezigheid van beleidsinstrumenten en ideeën van de gemeentesecretaris over de effectiviteit van het beleid en de beleidsinstrumenten. Dat leidt slechts incidenteel tot statistisch significante verbanden (correlaties). Er blijken meer onderzoeken plaats te vinden wanneer gemeentesecretarissen meer aandacht hebben voor het thema (en opmerkelijker: de

relatieve aandacht van anderen zoals de gemeenteraad, de burgemeester en de media leidt niet tot meer onderzoeken). Ook blijkt er een (niet erg sterk) verband te bestaan tussen het aantal onderzoeken en de mate waarin secretarissen schatten dat het beleid effectief is en leidt tot meer integer gedrag van medewerkers, als ook met de aanwezigheid van trainingen gericht op moreel bewustzijn.

Al met al lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het aantal fraude- en corruptie-onderzoeken dat een gemeente doet niet direct te maken heeft met de geschatte ernst van de problematiek. Op zichzelf een opmerkelijk gegeven. Veel belangrijker lijkt het in welke mate de centrale beleidsactor er aandacht voor heeft, in dit geval de gemeentesecretaris, en in hoeverre hij of zij ervan overtuigd is dat het integriteitsbeleid zijn vruchten afwerpt. Dat zal leiden tot meer beleid en beleidsinstrumenten (met name ook trainingen) en tot het vaker en alerter reageren op mogelijke gevallen van fraude en corruptie.

VERANDERINGEN IN DE TIJD: 1991, 2003 EN 2010

Nu duidelijk is hoe vaak (vermeende) corruptie en fraude in het lokale bestuur in de jaren 2008-2009 zijn onderzocht, kunnen de gegevens met de resultaten van het eerdere soortgelijke onderzoek uit 1991-1992 en 2003 worden vergeleken. Wat is er de laatste decennia veranderd?

In 2003 zagen gemeentesecretarissen zelf een vrij stabiel patroon in de eigen gemeentelijke organisatie waar het gaat om toename of afname van (vermeende) corruptie en fraude gedurende de laatste tien jaar. Deze keer is die vraag niet gesteld, wel andermaal de vraag naar het aantal vermoedens van corruptie en fraude dat in Nederlandse gemeenten wordt onderzocht. Om te kunnen vergelijken moeten we de ruwe data verlaten en doorgaan met de resultaten die een beeld geven van het jaarlijkse aantal gevallen van onderzoek naar (vermeende) corruptie en fraude onder de gehele populatie van Nederlandse gemeenten en deze gegevens vergelijken met de resultaten van het onderzoek uit 1991 en 2003. Tabel 4.5 geeft het omgerekende jaarlijkse aantal onderzoeken naar (vermeende) corruptie en fraude onder de gehele populatie van Nederlandse gemeenten weer voor het onderzoek waarover hier gerapporteerd is en zet de gegevens en die uit het onderzoek van 1991 en 2003 naast elkaar.²⁵

25. De gegevens zijn geëxtrapoleerd. Steeds is per gemeentecategorie gekeken hoeveel gemeenten antwoordden, hoeveel gemeenten Nederland in die categorie op dat moment telde en is de verhouding daartussen berekend. Met die factor is het aantal gemelde onderzoeken naar (vermeende) corruptie en fraude per gemeentecategorie vermenigvuldigd. Het product van deze vermenigvuldiging per gemeentecategorie is vervolgens gedeeld door het gemiddeld aantal jaren waarover per gemeentecategorie is gerapporteerd. De gevonden getallen

Ietwat ingewikkeld is, dat in 2003 is geanalyseerd met en zonder de corruptie- en fraudeonderzoeken door de gemeente Amsterdam. Die gemeente was verhoudingsgewijs erg actief, liep duidelijk voorop en om het beeld voor het gehele land niet te laten vertroebelen door één stad, is destijds voor die rapportage gekozen. Toen we los van Amsterdam het aantal onderzoeken uit 1991 en 2003 vergeleken, bleek het aantal onderzochte gevallen gelijk gebleven te zijn. Zowel uit het onderzoek van 1991 als uit het onderzoek van 2003 kwam naar voren dat Nederlandse gemeenten jaarlijks iets meer dan honderd onderzoeken naar (vermeende) corruptie- en fraudegevallen deden. Daarbij ging het verhoudingsgewijs iets vaker om fraude dan om corruptie, vaker om ambtenaren en minder om politici en vaker om vermoedens die bewaarheid werden (naar verhouding meer werkelijke dan vermeende gevallen). Het enige verschil was dat in 1991 in ongeveer de helft van de werkelijke gevallen politie en/of justitie werd ingeschakeld, in 2003 was dit aandeel gezakt naar ongeveer een derde.

Het sleutelwoord in 2003 was 'stabiliteit'. Alle commotie en aandacht van na 1992, het jaar dat minister Dales het thema op de agenda zette, hadden niet tot grote veranderingen geleid. Het aantal fraude- en corruptieonderzoeken – dat werd ontdekt en onderzocht – was onveranderd gebleven. Alleen de gemeente Amsterdam was wakker geschrokken.

HOE LIGT DAT PER JAAR ANNO 2010?

Hoeveel onderzoeken naar (vermeende) fraude en corruptie kent het lokale bestuur anno 2010? De eerder gemelde resultaten betroffen slechts een deel van de Nederlandse gemeenten over twee jaren. Die gegevens moeten worden omgewerkt naar een schatting van het aantal onderzochte gevallen van (vermeende) corruptie en fraude in onderzoek voor één jaar en voor alle gemeenten. In tabel 4.4 presenteren we die geëxtrapoleerde gegevens over twee jaren. Het aantal gemelde onderzoeken over twee jaren was 370 (zie ook tabel 4.1), waarvan er bijvoorbeeld 92 werden gemeld door secretarissen van 11 gemeenten met 100.000-250.000 inwoners. Nederland telt evenwel 22 van die gemeenten. Dat leidt tot het gegeven dat zich in die 22 gemeenten 184 vermoedens zullen hebben voorgedaan. Al met al komen we voor de gemeenten tezamen tot 602 onderzoeken naar lokale (*echte of vermeende gevallen van*)

tezamen geven het jaarlijks aantal corruptie- en fraudeonderzoeken weer onder alle Nederlandse gemeenten. De extrapolatie vond dus plaats op basis van de assumptie dat gemeenten die niet de vragenlijst hadden geretourneerd, hetzelfde gedrag zouden vertonen in onderzoeken naar corruptie en fraude als gemeenten die de vragenlijst wel hadden geretourneerd. Voor de gegevens over 2003 is de toen exceptionele gemeente Amsterdam apart geanalyseerd en meegewogen.

fraude en corruptie in Nederland over de twee jaren waarover is gerapporteerd (2008 en 2009) ofwel 301 onderzoeken per jaar.

Tabel 4.4 Gemelde (echte of vermeende) corruptie- en fraudeonderzoeken naar gemeentegrootte 2008-2009

(n = gemeenten die informatie verschaften, gevolgd door totale aantal gemeenten van die omvang ten tijde van het onderzoek)

	Gemeenten < 20.000 n = 84 (van 172)	Gemeenten 20.000- 50.000 n = 97 (van 190)	Gemeenten 50.000- 100.000 n = 24 (van 43)	Gemeenten 100.000- 250.000 n = 11 (van 22)	Gemeenten > 250.000 n = 4 (van 4)	Totaal 2008 en 2009 n = 220 (van 431)
Aantal onderzoeken	20	89	43	92	126	370
Aantal onderzoeken per gemeente (die deelneemt)	0.24	0.92	1.79	8.36	31.5	1.68
Extrapolatie naar heel Nederland:	41	174	77	184	126	602

Wat komt er vervolgens uit de vergelijking van de geëxtrapoleerde gegevens met die van 1991 en 2003? Mogen we de gemeentesecretarissen die gedurende de jaren hebben gerapporteerd geloven – en dat lijkt ons juist – dan is het aantal jaarlijkse onderzoeken naar vermoedens van corruptie en fraude aanzienlijk toegenomen.

Na vergaande stabiliteit met een stijging van 102 rond 1991 naar 135 rond 2003, is het jaarlijkse aantal onderzoeken naar 301 in 2008-2009 gestegen, een significante stijging. Naar de precieze verklaring is het gissen, maar zeker is dat de stijging deze keer niet wordt verklaard door de gegevens uit Amsterdam. Die interpretatie baseren we ook op gegevens over de ontwikkeling van het aantal corruptie- en fraudemeldingen in die stad. Na de stijging in de jaren daaraan voorafgaand, is het aantal meldingen van (vermeende) corruptie, fraude (en diefstal) in Amsterdam gestabiliseerd.

De opvallende toename van het aantal vermoedens van corruptie en fraude in Nederlandse gemeenten moet dus worden toegeschreven aan veranderingen in het aantal onderzoeken buiten Amsterdam. Het lijkt erop dat de overige gemeenten alerter en actiever zijn geworden, logischerwijs vooral middelgrote en grote gemeenten. Er is waarschijnlijk een toenemende bewustwording van het belang van integriteit. Dit laat onverlet dat nog steeds talrijke gemeenten geen of slechts incidenteel onderzoeken rapporteren, tabel 4.7 laat zien dat 133 van de 220 secretarissen over twee jaren geen enkel onderzoek meldden.

Tabel 4.5 Omvang en kenmerken jaarlijkse aantal onderzoeken naar (vermeende) corruptie en fraude bij de lokale overheid 1991, 2003, 2010²⁶

	Onderzoeken 1991 (over vooraf- gaande jaren)	Onderzoeken 2003 (over 1998-2002)	Onderzoeken 2003 A'dam (over 1998-2002)	Onderzoeken 2010 (over 2008- 2009) ²⁷
Aantal onderzoeken per jaar	102	103	32	301
Aandeel corruptie	46%	47%	19%	39%
Aandeel fraude	54%	53%	81%	61%
Aandeel ambtenaren	83%	90%	-	88%
Aandeel politici	17%	10%	-	12%
Aandeel werkelijk	67%	60%	-	67%
Aandeel vermeend	33%	40%	-	33%
Werkelijke gevallen:				
intern afgehandeld	48%	61%	47%	67%
politie/justitie ingeschakeld	52%	39%	53%	33%

Tabel 4.6 Meldingen (vermeende) corruptie, fraude, diefstal Meldpunt Integriteit Amsterdam 1998-2008²⁸

Type schending	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2008
Corruptie	4	6	11	10	15	15	14
Fraude (&)		10	23	18	33	37	39
diefstal / verduistering	21	16	22	19	15	11	16
Totaal	25	32	66	47	63	63	69

26. Het aantal onderzoeken voor 2003 is weergegeven voor de respons van de gemeenten met daarnaast de antwoorden van Amsterdam. In Amsterdam werden 161 onderzoeken verricht over vijf jaar, is 32 per jaar extra. De verdeling over de categorieën was niet steeds beschikbaar voor de hoofdstad. Wordt Amsterdam opgenomen in de gegevens voor geheel Nederland, met extrapolatie naar alle gemeenten, dan is het totale cijfer 179 onderzoeken. Omdat Amsterdam destijds aantoonbaar exceptioneel was, doen we dat nu niet.

27. Het aantal onderzoeken per jaar is juist. Omdat niet alle gemeenten meldden wat hun onderzoeken kenmerkte, zijn de percentages die volgen, zoals ook hiervoor, op de wel gegeven informatie gebaseerd.

28. Gegevens Bureau Integriteit, mei 2010.

Tabel 4.7 Aantal gemelde corruptie- en fraudeonderzoeken

Aantal onderzoeken	Aantal gemeenten	Percentage van gemeenten
0	133	60.5%
1	46	20.9%
2	17	7.7%
3	4	1.8%
4	4	1.8%
5	2	0.9%
6	4	1.8%
7	1	0.5%
8	1	0.5%
9	2	0.9%
11	1	0.5%
12	2	0.9%
18	1	0.5%
26	1	0.5%
71	1	0.5%
Totaal	220	100%

Verder wordt uit tabel 4.5 ook duidelijk in hoeverre de kenmerken van fraude- en corruptieonderzoeken de laatste decennia zijn veranderd. Het aandeel (vermeende) corruptie en fraude wisselt, zonder dat de precieze trend duidelijk is. Het aandeel van ambtenaren of politici als onderwerp van onderzoek is tamelijk stabiel gebleven, evenals de verhouding tussen werkelijke en vermeende gevallen (in de ogen van de gemeentesecretaris gaat het in ongeveer twee derde van de onderzoeken om werkelijke fraude of corruptie). Duidelijk is ook dat het aandeel interne onderzoeken lijkt toe te nemen ten opzichte van het alternatief dat politie en justitie worden ingeschakeld. Van de werkelijke gevallen van corruptie en fraude wordt nu uiteindelijk ongeveer twee derde intern afgehandeld (67%), een percentage dat in het verleden lager was (ongeveer de helft van de gevallen). Dat betekent dat het zicht op corruptie en fraude op basis van louter de gevallen die bekend worden bij politie en justitie beperkt is. Onduidelijk is waarom de geneigdheid het Openbaar Ministerie en de politie in te schakelen lijkt af te nemen.

ONDERZOEK NAAR INTEGRITEITSSCHENDINGEN: ALGEMEEN

Tot nu toe ging het om onderzoek naar (echte of vermeende gevallen van) corruptie en fraude. Hoe zit het met onderzoek naar andere integriteitsschendingen? Hoe ver zijn gemeenten inmiddels met de registratie van die onderzoeken en wat leert die registratie? Het bestaan van een centraal gemeentelijk registratiesysteem is nog allesbehalve standaard binnen Nederlandse gemeenten aanwezig. Slechts 49% van de gemeentesecretarissen meldde het bestaan ervan. Op de vraag naar het aantal feitelijk verrichte integriteitsonderzoeken meldden velen geen gegevens over 2008 en 2009. Van de meewerkende 251 gemeentesecretarissen hebben er 161 de vraag naar onderzoeken naar schendingen geldig ingevuld. De meesten presenteerden gegevens over 2008 en 2009 (113 respondenten), een aanzienlijk gedeelte alleen over 2009 (43) en enkelen alleen over 2008 (5). Daaruit blijkt dat de praktijk van het registreren niet ingeburgerd is. Het totale aantal onderzoeken dat over de genoemde, wisselende, perioden wordt gemeld is 829.

Om wat voor typen integriteitsschendingen gaat het vooral op lokaal bestuursniveau? Wat wordt onderzocht? Het lekken van informatie, misbruik van bevoegdheden, corruptie, wangedrag in de vrije tijd? De volgende tabel geeft het antwoord.

Tabel 4.8 Totaal gerapporteerde onderzoeken integriteitsschendingen 2008 en 2009 (totaal n = gemiddeld 134)

Type schendingen	Totaal aantal onderzoeken (intern, extern)	Aantal keren strafrechtelijk onderzoek
1. Fraude (incl. diefstal, verduistering)	145	30
2. Corruptie (misbruik positie voor eigenbelang)	44	8
3. Ander misbruik positie, incl. belangenverstrengeling (bijv. geschenken, uitnodigingen)	72	1
4. Lekken en misbruik van informatie	51	3
5. Misbruik bevoegdheden (incl. meened, valsheid in geschrifte)	38	3
6. Ongewenste omgangsvormen (discriminatie, seksuele intimidatie, agressie en geweld)	310	8
7. Misbruik bedrijfsmiddelen en overschrijding regels (incl. e-mail, internet, telefoon, auto)	112	3
8. Misdragingen in privésfeer	57	19
9. Totaal	829	75

De tabel maakt duidelijk dat de corruptie- en fraudeonderzoeken waar we eerder uitvoerig over rapporteerden, bijna een kwart ($189 = 22.8\%$) van het totaal aan onderzoeken naar integriteitsschendingen uitmaken. De meeste van de 829 onderzoeken zijn gericht op ongewenste omgangsvormen zoals discriminatie, seksuele intimidatie, agressie en geweld. Een relevante kanttekening is dat één gemeente maar liefst 219 van de 310 onderzoeken over dit thema heeft verricht. Fraude, diefstal, misbruik van middelen en faciliteiten werden eveneens meer dan honderd keer onderzocht.

De onderzoeken leidden slechts incidenteel tot strafrechtelijk onderzoek, in 75 van de 829, minder dan tien procent van de gevallen. Bij corruptie was het percentage iets hoger, maar feitelijk leidden alleen fraude, diefstal en misdragingen in de privésfeer tot verhoudingsgewijs duidelijk meer strafrechtelijke inspanningen. Een andere relevante vraag is in hoeverre de gemeenten op dit punt verschillen naar aantal inwoners. Tabel 4.9 geeft een overzicht van de feitelijk gemelde aantallen (zie ook bijlage 4).

Tabel 4.9 Gemelde onderzoeken naar integriteitsschendingen gemeenten

	< 20.000	20.000- 50.000	50.000- 100.000	100.000- 250.000	> 250.000	Totaal
1. Fraude	4	29	3	35	74	145
2. Corruptie	3	13	1	4	23	44
3. Ander misbruik positie, incl. belangenverstrengeling	6	10	3	2	51	72
4. Lekken en misbruik van informatie	8	11	7	1	24	51
5. Misbruik bevoegdheden	1	8	1	1	27	38
6. Ongewenste omgangsvormen	3	33	21	13	240	310
7. Misbruik bedrijfsmiddelen en overschrijding regels	2	31	11	32	36	112
8. Misdragingen in privésfeer	1	8	4	2	42	57
9. Totaal	28	143	51	90	517	829

De aandacht voor typen schendingen in aantallen onderzoeken is op het eerste gezicht nogal wisselend en onvoorspelbaar over kleinere en grotere gemeenten gespreid. Wel is het duidelijk dat de grootste gemeenten (> 250.000 inwoners) een verhoudingsgewijs groot aandeel hebben in onderzoek naar wat mis was met integriteit in bredere zin. Zij verrichtten 517 van de 829 onderzoeken (62%). Dat suggereert een patroon dat we eerder zagen bij fraude en corruptie (toen met name Amsterdam voorop liep).

ONDERZOEKEN PER JAAR IN HET LOKAAL BESTUUR

We deden hiervoor verslag van het aantal integriteitsonderzoeken dat een deel van de deelnemende gemeentesecretarissen ons meldde over (delen van) 2008 en 2009. De aard en kwaliteit van die rapportage over onderzoeken naar integriteitsschendingen maken het niet mogelijk op dezelfde wijze als eerder bij fraude en corruptie de resultaten naar het aantal onderzoeken over geheel Nederland per jaar te extrapoleren. Wel is in grote lijn duidelijk wat in de beschikbare gegevens het aandeel van corruptie en fraude is onder alle integriteitsschendingen die zijn onderzocht (22.8%). Koppelen we dat gegeven aan de eerder gepresenteerde gegevens over het aantal fraude- en corruptie-onderzoeken per jaar in het lokaal bestuur (301 per jaar), dan ontstaat een eerste voorlopig idee van het jaarlijkse totale aantal lokale integriteitsonderzoeken. Tegelijk is eerder vastgesteld hoeveel van die onderzoeken jaarlijks in het lokaal bestuur plaatsvinden (301). Van daaruit redenerend betekent dit dat jaarlijks ongeveer 1320 keer lokaal een onderzoek naar (vermeende of echte) integriteitsschendingen wordt gedaan. Dit cijfer kan worden opgevat als een teken van alertheid.

INTEGRITEITSPROBLEMATIEK GEMEENTERAAD

Naast informatie over onderzoeken naar integriteitsschendingen die zich in gemeenten (ambtelijk, bestuurlijk, politiek) voordoen, biedt het onderzoek informatie over de mate waarin raadsgriffiers (mogelijke) integriteitsschendingen om zich heen zagen in de lokale politiek. We vroegen naar vormen van betwistbaar gedrag en of de griffier dat gedrag bij een of meer raadsleden de afgelopen raadsperiode heeft gesignaleerd of (serieus) vermoed.

Tabel 4.10 geeft een overzicht van de mate waarin griffiers signaleerden dat gemeenteraadsleden over de schreef (dreigden te) gaan. De vraag is door bijna elke respondent beantwoord. Gaan we ervan uit dat het om gedragingen gaat die niet dienen voor te komen, dan wordt duidelijk dat zich in de lokale politiek een aantal serieuze problemen voordoet. Ernstige schendingen werden door ongeveer 5% van de griffiers tenminste één maal gesignaleerd (corruptie). Het bevoordelen van familie, vrienden of bekenden kwam vaker voor (30% van de griffiers signaleerde of vermoedde dat) en de meeste griffiers zagen om zich heen dat het onzorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie en het woordvoerderschap bij zaken waarbij iemand privé is betrokken, wel eens voorkwamen. Ook het meestemmen daarover was niet altijd taboe: 30% van de griffiers meldde dat ze dat een of enkele malen hebben zien gebeuren.

Tabel 4.10 Integriteitsschendingen gesignaleerd door raadsgriffiers

	Nooit	Een maal	Enkele malen	Regel- matig	Vaak	N
1. Het in functie aannemen van geld of gunsten om iets te doen of na te laten	93.4%	5.3%	1.2%			243
2. Het tegen betaling (in geld of natura) verstrekken van vertrouwelijke informatie aan derden	95.9%	4.1%				243
3. Bevoordelen van familie, vrienden of bekenden	69.1%	18.1%	11.4%	1.2%		243
4. Niet correct omgaan met onkostendeclaraties	80.2%	13.6%	5.8%	0.4%		243
5. Onzorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie	47.3%	26.7%	23.9%	1.6%	0.4%	243
6. Woordvoering over zaken waarbij men als privépersoon betrokken is	45.9%	26.2%	25.8%	2%		244
7. Meestemmen over zaken waarbij men als privépersoon betrokken is	69.3%	16.8%	13.9%			244

Hetzelfde beeld komt naar voren uit antwoorden van raadsgriffiers op voorgedachte stellingen, samengevat in tabel 4.11. Raadsleden weten niet altijd raad met de afweging tussen partijbelang en algemeen belang (stelling 4: 27% van de raadsgriffiers beaamde dat, 23% is neutraal), terwijl het aantal dat niet goed raad weet met de afweging tussen het algemeen belang en het familie- en eigenbelang 15% en 17% bedroeg.

Raadsgriffiers uit veel gemeenten meldden dat raadsleden zich onvoldoende houden aan geheimhouding en dat risico's van partij(campagne)financiering worden onderschat. Verder hoorden nogal wat griffiers 'met enige regelmaat' over ongewenst gedrag van raadsleden (18.3 % beaamde dit, 15.8% antwoordde 'neutraal').

Opmerkelijk is dat de verschillen tussen de lokale lijsten en de lijsten van partijen die ook landelijk actief zijn, niet erg groot lijken, gekeken naar de mate waarin volgens raadsgriffiers belangenverstrengeling voorkomt. Hetzelfde geldt (sterker) voor belangenverstrengeling onder linkse en rechtse partijen. Nadere analyse moet leren hoe zich dat verhoudt tot gegevens over de samenstelling van de gemeenteraad, de aantallen onderzoeken naar schendingen en de mate waarin de raad integer opereert (in de ogen van de griffier).

Tabel 4.11 Wat zien en vinden raadsgriffiers van integriteit?

Stellingen voorgelegd aan raadsgriffiers	(zeer) Oneens	Neutraal	(zeer) Eens	N
1. De gemeenteraad en zijn leden vinden integriteit belangrijk, maar als het erop aankomt staat het politieke belang voorop.	43%	32.9%	24.2%	240
2. Lokale politieke partijen zijn zich onvoldoende bewust van de integriteitsrisico's samenhangend met de financiering van hun (campagne)activiteiten.	46%	28.5%	25.5%	239
3. Gemeenteraadsleden weten niet goed raad met de afweging tussen privé-/familiebelang en het algemeen belang.	68.2%	16.7%	15%	239
4. Gemeenteraadsleden weten niet goed raad met de afweging tussen partijbelang en algemeen belang.	50.3%	23%	26.9%	235
5. Gemeenteraadsleden houden zich altijd aan de geheimhoudingsplicht.	28.8%	22.9%	48.3%	240
6. Lokale politici en bestuurders handelen meer integer dan landelijke (minder integriteitsschendingen).	33.6%	58%	8.4%	238
7. Belangenverstrengeling komt vaker voor onder gemeenteraadsleden van lokale partijen (lijsten) dan onder gemeenteraadsleden van 'landelijke partijen'.	60.7%	27.4%	11.8%	237
8. Belangenverstrengeling komt vaker voor onder 'linkse' gemeenteraadsleden dan onder 'rechtse' gemeenteraadsleden.	65.3%	30.5%	4.2%	239
9. Als raadsgriffier hoor ik veel dat het daglicht niet kan verdragen.	77.4%	18%	4.6%	239
10. Als raadsgriffier hoor ik met enige regelmaat over ongewenst gedrag van raadsleden.	65.8%	15.8%	18.3%	240

CONCLUSIES OVER WAT ER MISGAAT

Corruptie verwijst naar ambtenaren of bestuurders die de met hun functie verbonden kennis, bevoegdheden of macht misbruiken om van derden financiële of andere gunsten te verwerven. Het duidelijkste voorbeeld is omkoping door een partij van buiten de eigen organisatie. Ook fraude verwijst naar misbruik voor persoonlijk profijt, maar dan zijn er geen derden in het geding. Voorbeelden zijn declaratiefraude en de diefstal van geld of goederen van de organisatie of haar medewerkers. De bestaande kennis over de omvang en toename of afname van corruptie en fraude in ons land bezit de nodige hiaten. We verzamelden gegevens over fraude- en corruptieonderzoeken in gemeenten en over onderzoeken naar integriteitsschendingen in bredere zin. Ook werd raadsgriffiers gevraagd waar ze integriteitsproblemen zien. Het onderzoek leidt tot een aantal constatering en conclusies.

1. Het geschatte totale aantal onderzoeken naar (vermeende of reële) corruptie en fraude dat jaarlijks in Nederlandse gemeenten van start gaat, is de afgelopen jaren fors toegenomen, van 135 rond 2003 naar 301 nu.
2. Verschillende gemeenten lijken meer bewust geworden van het belang van integriteit, toegespitst op corruptie en fraude, hetgeen de toename in het aantal onderzoeken naar (echte of vermoede) corruptie en fraude verklaart, maar dat bewustzijn is nog allesbehalve gemeengoed. Veel gemeenten melden dat ze niet of nauwelijks met gevallen geconfronteerd werden.
3. Gemeentesecretarissen meldden dat ze in twee derde van de gevallen van verdenkingen van corruptie of fraude concludeerden dat er ook werkelijk iets mis was. Maar wanneer de gemeente overtuigd is van de aanwezigheid van corruptie of fraude, leidt dat niet altijd tot het inschakelen van politie en justitie. Dat gebeurt in een derde van de gevallen, minder dan in het verleden het geval was. Dat roept vragen op omdat de oorzaak daarvan onduidelijk is.
4. Verreweg de meeste (echte of vermoedelijke) corruptie- en fraudeonderzoeken gaan over ambtenaren (88%). Bestuurders en politici zijn veel minder vaak onderwerp van onderzoek. Dat ligt ook voor de hand, omdat in het openbaar bestuur veel meer ambtenaren dan bestuurders werken. Ook speelt het feit een rol dat beleid gericht op de integriteit van politiek en bestuur later tot ontwikkeling is gekomen en minder gevestigd is dan dat voor ambtenaren.
5. Het corruptie- en fraudepatroon verschilt naar gemeentegrootte, maar de verschillen mogen niet worden overdreven. Politici en bestuurders lijken wat vaker in kleinere gemeenten onderwerp van onderzoek te zijn dan in grotere, hetgeen ook geldt voor het aandeel van corruptie. Daarin moet worden verdisconteerd dat kleine gemeenten relatief meer politici en bestuurders tellen.
6. Integriteit is breder dan corruptie en fraude. De meeste gemelde integriteitsonderzoeken gaan over andere schendingen, met name over ongewenste omgangsvormen, gevolgd door fraude, misbruik van middelen en overschrijden van regels. De aandacht voor integriteit is niet beperkt tot corruptie en fraude (23% van het totaal).
7. Nogal wat gemeenten zijn niet in staat de vraag naar het aantal onderzoeken naar (vermoedelijke) integriteitsschendingen adequaat te beantwoorden. Het registreren van onderzoeken naar integriteitsschendingen is voor verbetering vatbaar.

8. Raadsgriffiers signaleren in de lokale politiek integriteitsdilemma's en -schendingen. Omkoping van gemeenteraadsleden komt weinig voor, andere vormen van dubieus handelen worden vaker gesignaleerd (onterechte bevoordeling, onzorgvuldig omgaan met informatie, deelname aan besluitvorming bij privébelang). Dit bevestigt dat (meer) aandacht nodig is voor integriteitsdilemma's en schendingen in politiek-bestuurlijke sectoren.

Doel van het onderzoek was een tipje van de sluier op te lichten. Er bestaan nog veel hiaten in kennis, evenals vragen over de huidige beleidspraktijk. We sluiten dit deel af met suggesties die een bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van de wetenschappelijke kennis over en het verbeteren van het bestaande beleid voor het bestrijden van corruptie en fraude en ter bevordering van integriteit in Nederland.

In ieder geval is het van belang dat ook wordt gekeken naar andere onderdelen van het openbaar bestuur. Veel bestuurskundig onderzoek richt zich op gemeenten, omdat het grote aantal eenheden onderzoekstechnisch aantrekkelijk is. Dat wil niet zeggen dat het lokale niveau het belangrijkste is als het om corruptie, fraude en integriteit gaat. Onderzoek naar andere overheden is noodzakelijk. Eén van de relevante vragen zou moeten zijn of de gesignaleerde trend naar meer onderzoek naar (vermoedelijke) fraude en corruptie zich ook bij andere overheidslagen voordoet en hoe elders de relatie ligt tussen (onderzoeken naar) corruptie en fraude en andere integriteitsschendingen. Kwalitatief onderzoek op alle overheidsniveaus is nodig om de ontwikkeling beter te begrijpen (van de toename alsmede van de patronen die zich voordoen).

Ook het beleid zou lessen kunnen trekken uit ons onderzoek. Welke dat zijn, hangt mede af van de prioriteit die aan het bestrijden van corruptie, fraude en andere schendingen wordt toegekend. In ieder geval zou het volgende daaruit kunnen worden geleerd.

1. Onontkoombaarheid van integriteitsbeleid inclusief aandacht voor corruptie en fraude.
Het gesignaleerde aantal onderzoeken naar (vermeende) corruptie, fraude en andere schendingen geeft aan dat er onverminderd aandacht nodig is voor het signaleren en bestrijden van integriteitsschendingen in het openbaar bestuur en het bevorderen van integriteit van ambtenaren en politici. Dat geldt niet alleen voor gemeenten maar voor alle overheidsniveaus. Er zijn nog te veel overheidsorganen die zich daarvan onvoldoende bewust zijn. Afgezet tegen 2003 geldt deze constatering wat minder voor corruptie en fraude, maar de verbreding naar een effectieve bestrijding van integriteitsschendingen is minder gemeengoed. Voorbeelden van vooroplopende gemeenten laten zien dat de aandacht eerst leidt tot meer onderzoek naar

(echte of vermeende) integriteitsschendingen, waarna het beeld zich stabiliseert op een naar we aannemen reëler niveau van jaarlijkse onderzoeken.

2. Noodzaak en perspectief van verbreding.

De rijksoverheid zou zich moeten beraden op de wijze waarop alle overheidsorganen kunnen worden geprikkeld tot effectieve bestrijding van integriteitsschendingen in brede zin. Gemeenten (en andere overheden) moeten uitdrukkelijk worden uitgedaagd schendingen daadwerkelijk te registreren. Bestaande afspraken worden kennelijk onvoldoende nagekomen. Ook is aandacht nodig voor de oorzaken van de terughoudendheid van overheden om bij vermoedens van ernstige integriteitsschendingen politie en justitie in te schakelen.

3. Noodzaak van verdere versterking van het integriteitsbeleid bij politici en bestuurders.

De integriteit van de lokale politiek heeft de laatste jaren stapsgewijs meer aandacht gekregen en dat is meer dan gerechtvaardigd, omdat het gevaar van verwevenheid van privaat en publiek op de loer ligt. Politici en bestuurders op lokaal niveau moeten (en willen) middenin de samenleving staan, maar daarmee zijn niet altijd waarden als onafhankelijkheid en integriteit te verenigen. We pleiten niet voor het verabsoluteren van één criterium, wel voor het intensiveren van de discussie erover en het bewuster maken van politici en bestuurders van mogelijke dilemma's, inclusief de betekenis van onkreukbaarheid. Daarin passen discussie en reflectie op het eigen functioneren en het gezamenlijk nemen van verantwoordelijkheid voor adequate integriteitsregelingen. Over deze thema's gaan de volgende hoofdstukken.

In dit hoofdstuk wordt gerapporteerd over een aantal kernelementen uit dit onderzoek: de aanwezigheid en effectiviteit van beleidsinstrumenten volgens gemeentesecretarissen en raadsgriffiers en de factoren en instituties die volgens beide groepen respondenten op de beleidseffectiviteit van invloed zijn. Daarnaast wordt specifiek bekeken in hoeverre deze factoren en instituties – rijksoverheid, provincie, lokale media, burgers, schandalen – van invloed zijn op de aanwezigheid en effectiviteit van beleid. Waar mogelijk worden de resultaten over de aanwezigheid van instrumenten vergeleken met de gegevens van gemeenten uit de meest recente BZK-monitor (2008). Eerst worden alle resultaten van de secretarissen gerapporteerd, daarna van de griffiers.

AANWEZIGHEID BELEIDSINSTRUMENTEN VOLGENS SECRETARISSEN

Tabel 5.1 toont dat vrijwel alle deelnemers stellen dat hun organisatie over regels voor het aannemen van geschenken beschikt (99.2%). Dit instrument is tevens bij meer dan negentig procent van de medewerkers (zeer) bekend, althans naar inschatting van secretarissen. Ook de gedragscode, regels voor onkostendeclaratie en voor nevenfuncties zijn in vrijwel alle deelnemende gemeentelijke organisaties aanwezig.

De instrumenten zijn ook behoorlijk tot zeer bekend onder medewerkers, al geldt dit voor de regels voor nevenfuncties volgens secretarissen voor zo'n driekwart van de medewerkers, bij de overige drie instrumenten ligt de bekendheid (ruim) boven de negentig procent. Iets lager in de hiërarchie maar nog steeds in zeer ruime mate aanwezig, zijn de klokkenluidersregeling, de ambtseed en de vertrouwenspersoon integriteit. Bij de klokkenluidersregeling en de vertrouwenspersoon valt op dat de bekendheid relatief minder is dan bij de andere instrumenten.

Dit beeld komt in grote lijnen overeen met dat uit onderzoek waarover in tabel 2.4 tot en met 2.7 is gerapporteerd, al liggen de gemiddelde percentages

daar wat lager. Dat is verklaarbaar, want het waren destijds ambtenaren waarvan de meerderheid geen leidinggevende functie had. Men mag verwachten dat de gemeentesecretaris goed zicht heeft op aanwezigheid van beleid in de organisatie. Wel zijn op basis van die vergelijking de schattingen van secretarissen over de bekendheid bij medewerkers wat aan de hoge kant; er bestaat enige discrepantie tussen wat organisaties melden, wat volgens medewerkers ook daadwerkelijk aanwezig is en waar medewerkers bekend mee zijn. Zowel hier als in eerder genoemd onderzoek zijn wat minder 'harde' en zichtbare instrumenten als de klokkenluidersregeling en de vertrouwenspersoon minder bekend dan bijvoorbeeld de gedragscode of de geschenkenregel.

Tabel 5.1 Aanwezigheid beleidsinstrumenten volgens gemeentesecretaris²⁹

Instrument	Aanwezig	Behoorlijk tot zeer bekend
Regels voor het aannemen van geschenken	99.2%	90.9%
Gedragscode voor medewerkers	98.7%	94.0%
Regels voor het declareren van onkosten	97.9%	96.4%
Regels voor nevenfuncties	97.9%	74.2%
Klokkenluidersregeling	91.6%	56.8%
Ambtseed	90.4%	96.1%
Vertrouwenspersoon integriteit	88.3%	61.2%
Integriteit is regelmatig onderwerp van gesprek in werkoverleg	76.3%	76.7%
Controle op de juistheid van diploma's en getuigschriften bij indiensttreding	66.5%	58.3%
Trainingen gericht op moreel bewustzijn en/of integer handelen	50.4%	72.9%
Centrale registratie van integriteitsschendingen	49.0%	26.2%
Verslag over het integriteitsbeleid in managementrapportage(s)	43.7%	45.0%
Verrichten van risicoanalyses of kwetsbaarheidsonderzoeken	43.0%	25.3%

Relatief nieuwere instrumenten, die meer in de gewone werk- en managementpraktijk zijn geïntegreerd of een *soft control*-karakter hebben, zijn minder aanwezig en ook minder bekend dan de wat langer bestaande en harde instrumenten, met uitzondering van integriteitstrainingen die een redelijke bekendheid genieten volgens secretarissen. Al is integriteit regelmatig onderwerp van gesprek in het werkoverleg, aldus de hoogste leidinggevendenden van gemeentelijke organisaties, de verslaglegging hierover in managementrapportages blijft achter waardoor dit gegeven weinig doorzichtig is voor de doorsnee mede-

29. In de tabel zijn bij de bekendheid van instrumenten alleen de respondenten in de analyse meegenomen die aangegeven hebben over het desbetreffende instrument in de eigen gemeente te beschikken.

werker of externe relatie. Al met al wordt het beeld van eerdere onderzoeken ondersteund: klassieke, regulerende en vaak ook verplichte instrumenten zijn in het overgrote deel van gemeenten aanwezig (en deels ook inmiddels bekend), maar dit geldt minder voor nieuwere en minder tastbare instrumenten, zowel voor de aanwezigheid als de bekendheid.

VERGELIJKING AANWEZIGHEID INSTRUMENTEN MET BZK-MONITOR 2008

Wanneer deze resultaten met de inventarisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008) worden vergeleken, is de aanwezigheid van een aantal instrumenten gestegen. In 2008 gaven respondenten aan dat 91% van de gemeenten beschikte over een gedragscode. Anno 2010 is dit percentage tot 98.7% gestegen. Op basis van de huidige resultaten kan worden gesteld dat vrijwel alle (deelnemende) gemeenten over de wettelijk verplichte gedragscode beschikken. Dat geldt ook voor de ambtseed of -belofte die sinds 2006 verplicht (her)ingevoerd is. In 2008 gaf tachtig procent van de gemeentesecretarissen aan dit ook daadwerkelijk gedaan te hebben. Dit percentage is de afgelopen twee jaar met ruim tien procent gestegen. Ondanks de wettelijke verplichting maakt de ambtseed nog steeds in tien procent van de deelnemende gemeenten geen onderdeel uit van de ambtelijke aanstelling.

Ook regelingen voor meldingen van nevenwerkzaamheden zijn substantieel gestegen van 83% in 2008 tot bijna achtennegentig procent in 2010. De aanwezigheid van regelingen voor het aannemen van geschenken was al hoog in 2008 (95%); in 2010 geven bijna alle secretarissen (99.2%) aan te beschikken over dit instrument. Tot slot kan de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon integriteit worden vergeleken met de monitor van 2008, 73% gaf in 2008 aan een vertrouwenspersoon te hebben aangesteld; nu is dat percentage 88.3%. Het aantal gemeenten dat aangeeft de (verplichte) instrumenten op orde te hebben, is dus in de afgelopen twee jaar over de gehele linie gestegen; voor de instrumenten waarbij een vergelijking mogelijk is, is dat meestal met meer dan tien procent.

EFFECTIVITEIT VAN BELEIDSINSTRUMENTEN VOOR DE AMBTELIJKE ORGANISATIE

Een groot deel van de benodigde beleidsinstrumenten is in Nederlandse gemeenten aanwezig, hetgeen ook naar voren kwam uit de inventarisatie van BZK in 2008. Een belangrijke nieuwe vraag in dit onderzoek, die ontbrak in de inventarisaties tot nog toe, is in hoeverre het bestaande beleid effectief is volgens gemeentesecretarissen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt (en vergeleken) tussen het algemene oordeel over effectiviteit (van alle instrumenten,

ook wanneer deze in de eigen gemeente niet aanwezig zijn) en het oordeel over de effectiviteit van instrumenten die in de desbetreffende gemeente aanwezig zijn.

Allereerst wordt in tabel 5.2 de effectiviteit van instrumenten beoordeeld wanneer alle respondenten worden meegenomen. Volgens secretarissen zijn zowel de regels voor het aannemen van geschenken als voor het declareren van onkosten (zeer) effectief (respectievelijk ruim tachtig en ruim negentig procent). Ook gaf ongeveer driekwart van de secretarissen aan dat integriteit regelmatig gespreksonderwerp in het werkoverleg is (een niet sanctionerend en regulerend instrument); zij beschouwen de gedragscode en regels voor nevenfuncties als (zeer) effectief. Dit zijn instrumenten die in zeer hoge mate in gemeentelijke organisaties aanwezig zijn. Integriteitstrainingen zijn minder vaak aanwezig, terwijl die wel als (zeer) effectief worden beschouwd.

Welke instrumenten worden als minder effectief beschouwd? Opvallend is dat instrumenten die onder de noemer *screening* vallen (en dus tot de *hard controls* behoren) – controle van diploma's en getuigschriften en risicoanalyses – minder effectief worden gevonden dan de eerder vermelde instrumenten. Overigens staan deze ook in de onderste regionen qua aanwezigheid. Hetzelfde geldt tot op zekere hoogte voor centrale registratie van schendingen en verslaglegging van het integriteitsbeleid in managementrapportages.

Tabel 5.2 Effectiviteit beleidsinstrumenten volgens de gemeentesecretaris

Effectiviteit beleidsinstrument	Niet/nauwelijks	Enigszins	Behoorlijk/zeer	n
Regels voor het declareren van onkosten	0%	7,3%	92,7%	247
Regels voor het aannemen van geschenken	1,2%	14,2%	84,6%	247
Integriteit is regelmatig onderwerp van gesprek in werkoverleg	4,1%	16,6%	79,2%	217
Trainingen gericht op moreel bewustzijn en/of integer handelen	5,5%	17,8%	76,7%	163
Gedragscode voor medewerkers	2,8%	22,2%	75%	248
Regels voor nevenfuncties	3,7%	22%	74,3%	245
Ambtseed	12,4%	22,7%	64,8%	233
Controle juistheid van diploma's en getuigschriften bij diensttreding	13,4%	26,7%	59,9%	202
Verrichten van risicoanalyses of kwetsbaarheidsonderzoeken	13,2%	32,6%	54,2%	144
Vertrouwenspersoon integriteit	13,2%	46,4%	40,5%	220
Klokkenluidersregeling	23,2%	38,9%	38%	229
Verslag over het integriteitsbeleid in managementrapportage(s)	26,5%	40,2%	33,3%	132
Centrale registratie van integriteits-schendingen	33,8%	33,8%	32,4%	139

Het tegenovergestelde lijkt het geval voor de effectiviteit van de vertrouwenspersoon integriteit en de klokkenluidersregeling, die beide niet als (zeer) effectief worden beoordeeld (er is althans een gemengd beeld in tabel 5.2), terwijl de aanwezigheid en bekendheid van het instrument volgens secretarissen wel redelijk hoog zijn (tabel 5.1). Aangezien beide instrumenten relatief nieuw zijn, kan het oordeel over hun effectiviteit wellicht moeilijk worden geveld.

Aangezien uit de vergelijking van tabel 5.1 en 5.2 blijkt dat een aantal gemeentesecretarissen ondanks dat hun gemeente niet over een instrument beschikt, toch een oordeel over de effectiviteit ervan heeft gegeven, is een herberekening gemaakt waarbij alleen diegenen wier organisatie over het instrument beschikt, in het effectiviteitsoordeel zijn meegenomen. Dit leidt tot enkele opvallende constatering in vergelijking met tabel 5.2 (het algemene effectiviteitsoordeel).

Voor een meerderheid van de instrumenten lijkt het oordeel over de effectiviteit in percentage te stijgen wanneer men ook beschikt over een dergelijk instrument (zeven instrumenten scoren hoger, vier lager en twee blijven gelijk). In enkele gevallen is de stijging zelfs fors: de effectiviteit van trainingen stijgt indien aanwezig met elf procent, voor risicoanalyses en kwetsbaarheidsonderzoeken met ruim tien procent en centrale registratie, controle van diploma's en getuigschriften en integriteit als regelmatig onderwerp van werkoverleg is de stijging zes procent. In mindere mate geldt dit voor managementrapportages. Opvallend is dat dit ook de instrumenten zijn waar een grote daling in de respons is te zien.³⁰

Wanneer ook de bekendheid van medewerkers volgens de secretarissen in ogenschouw wordt genomen, ontstaat een wisselend beeld. De meest aanwezige instrumenten (die vaak ook het bekendst zijn) worden ook tamelijk effectief geacht: dit zijn de harde en verplichtende instrumenten in de sfeer van regels en codes. Deze een-op-een-relatie geldt echter niet voor de klokkenluidersregeling, vertrouwenspersoon, trainingen en integriteit als onderwerp van werkoverleg. De resultaten staan de conclusie 'bekend maakt bemind' derhalve niet in alle gevallen toe.

Ook is tot slot naar een algemeen oordeel gevraagd over het gemeentelijk integriteitsbeleid als geheel. Driekwart (74.8%) van de secretarissen beschouwt dit als behoorlijk tot zeer effectief. Wanneer naar verschillen tussen gemeenten wordt gekeken, valt op dat grotere gemeenten de effectiviteit van het beleid in overgrote meerderheid behoorlijk tot zeer effectief vinden (tussen de 93 en 100%), terwijl de kleinste gemeenten met bijna zeventig procent en de categorie

30. Dit impliceert dat de effectiviteit van een instrument hoger wordt ingeschat wanneer het instrument ook daadwerkelijk aanwezig is. Er zijn drie instrumenten die dalen in effectiviteit wanneer de aanwezigheid een vereiste is (gedragscode, ambtseed, instituut vertrouwenspersoon en klokkenluidersregeling), maar deze daling is niet noemenswaard.

gemeenten met 50.000-100.000 inwoners met ongeveer drieënzestig procent de effectiviteit een wat lagere score toekennen. Gemeenten die 'het meeste beleid' en ook de meeste capaciteit hebben om hieraan aandacht te besteden, beoordelen de effectiviteit het meest positief. De algehele relatie tussen gemeentegrootte en effectiviteitsoordeel is overigens niet significant.

AANWEZIGHEID BELEIDSINSTRUMENTEN VOLGENS RAADSGRIFFIERS

Ook aan raadsgriffiers werd gevraagd welke beleidsinstrumenten aanwezig en bekend zijn, met daarbij de expliciete vermelding dat het ging om instrumenten voor de gemeenteraad en niet de gemeentelijke organisatie. Deels zijn dit identieke instrumenten als die van de gemeentelijke organisatie, deels instrumenten van een andersoortige aard (zie tabel 5.3).

Een groot deel van de instrumenten voor gemeenteraadsleden is volgens de raadsgriffiers aanwezig. Bijna elke gemeente beschikt over een gedragscode voor de raad en regelingen over het openbaar maken van nevenactiviteiten,³¹ onkostenvergoedingen en het aannemen van geschenken (net als bij de secretarissen is dit het 'harde' en verplichtende instrumentarium). Deze instrumenten zijn over het algemeen ook behoorlijk tot zeer bekend onder raadsleden, aldus de griffiers, zij het in (veel) mindere mate dan bij de inschatting van secretarissen over gemeenteamtbanen.

Interessant zijn de bevindingen voor specifieke 'politieke' instrumenten. Meer dan tachtig procent van de griffiers stelt dat gemeenten afspraken maken over stemonthouding bij de schijn van belangenverstrengeling. Expliciete aandacht voor integriteit in de inwerkperiode van nieuwe raadsleden is er in bijna zevenentachtig procent van de gemeenten, aldus de griffiers. Dit percentage ligt hoger dan dat bij de gemeentesecretarissen waar integriteit regelmatig onderdeel is van werkoverleg. Dit is een duidelijk teken dat griffiers hun rol op dit vlak serieus nemen. Overigens is het bestaan van deze aandacht volgens griffiers bij een deel van de raadsleden nog nauwelijks bekend.

31. Een interessant gegeven, omdat in eerdere rapportages over het integriteitsbeleid voor politici werd geconstateerd dat een dergelijke verplichte regeling voor politici in Nederland ontbreekt, hoewel daar de nadruk vooral lag op *financial disclosure* (die, indien volledig, ook openbaarmaking van aandelenbezit en privévermogen impliceert) (Huberts, 2000; 2005). Dit is nog steeds niet geregeld, maar het feit dat openbaarmaking van nevenactiviteiten (met steeds vaker ook de vermelding van bezoldiging en beloning) op zo'n grote schaal plaatsvindt, is er vooruitgang te constateren in vergelijking met een aantal jaar geleden.

Tabel 5.3 Aanwezigheid beleidsinstrumenten volgens raadsgriffier³²

Instrument	Aanwezig	Behoorlijk tot zeer bekend
Openbaarmaking van nevenactiviteiten	98.8%	84.6%
Gedragscode	97.2%	67.3%
Regeling voor onkostenvergoedingen	92.8%	66.9%
Regels voor het aannemen van geschenken	92.4%	62.6%
Expliciete aandacht integriteit in inwerkperiode nieuwe raadsleden	86.9%	58.3%
Afspraken over stemonthouding bij (de schijn van) belangenverstrengeling	81.3%	77.1%
Presidium houdt toezicht op het integriteitsbeleid	49.6%	57.3%
Expliciete aandacht integriteit burgemeester voorafgaand aan het aantreden	48.8%	69.8%
Expliciete aandacht integriteit wethouders voorafgaand aan hun aantreden	38%	65.9%
Trainingen moreel bewustzijn en/of integer handelen	31.5%	62.7%
Wethouders in gemeente aan integriteitstoets onderwerpen	19.6%	65.8%

Een aantal instrumenten is in gemeenteraden minder aanwezig, zoals trainingen (dat geldt in minder sterke mate overigens ook voor de ambtelijke organisatie). Weinig griffiers geven aan dat wethouders aan een integriteitstoets worden onderworpen (19.6%), al is dit instrument – indien aanwezig – bij twee derde van de raadsleden behoorlijk tot zeer bekend. Over het algemeen is de bekendheid van de instrumenten hoog. Voor elk instrument geldt dat het bij minstens (ruim) de helft van de raadsleden behoorlijk tot zeer bekend is, aldus de raadsgriffiers. Drie van de hierboven aan de orde gestelde instrumenten voor gemeenteraadsleden, openbaarmaking van nevenactiviteiten, gedragscode en geschenkenregeling, waren ook onderdeel van de BZK-monitor uit 2008. Net als voor de ambtelijke organisatie geldt dat voor alledrie de instrumenten de aanwezigheid sinds twee jaar geleden verder is toegenomen. In 2008 gaf 94% van de griffiers aan dat een gedragscode aanwezig was, terwijl dat nu 97.2% is; voor de geschenkenregeling is dat respectievelijk 84% en 92.4% en voor de openbaarmaking van nevenactiviteiten 94% en 98.8%.

EFFECTIVITEIT VAN BELEIDSINSTRUMENTEN VOOR DE GEMEENTERAAD

Van alle instrumenten is openbaarmaking van nevenactiviteiten het meest effectief volgens raadsgriffiers; meer dan zeventig procent van hen vindt dit instrument behoorlijk tot zeer effectief (dit instrument is ook in vrijwel alle

32. In de tabel zijn bij de bekendheid van instrumenten alleen de respondenten in de analyse meegenomen die aangegeven hebben over het desbetreffende instrument in hun gemeente te beschikken.

gemeenteraden aanwezig volgens hen). Ook afspraken over stemonthouding hebben naast een hoge aanwezigheid en bekendheid een hoge mate van effectiviteit. Net als bij secretarissen worden enkele instrumenten, die veel aanwezig en zeer bekend zijn, niet als bijzonder effectief beschouwd. Dat geldt vooral voor regelingen voor onkostenvergoeding en het aannemen van geschenken. Voor tenminste twee instrumenten is juist het omgekeerde het geval. Expliciete aandacht van de burgemeester, maar ook van wethouders voor integriteit voorafgaand aan het aantreden van nieuwe raadsleden wordt opmerkelijk effectief beoordeeld, terwijl ze feitelijk nauwelijks prominent aanwezig zijn.

Tabel 5.4 Effectiviteit beleidsinstrumenten volgens raadsgriffiers

Effectiviteit beleidsinstrument	Niet/nauwelijks	Enigszins	Behoorlijk tot zeer effectief	n
Openbaarmaking van nevenactiviteiten	5.7%	23.2%	71.1%	246
Afspraken over stemonthouding bij (de schijn van) belangenverstrengeling	8.2%	21.6%	70.2%	231
Expliciete aandacht integriteit in inwerkperiode nieuwe raadsleden	7.6%	33.2%	59.2%	235
Gedragscode	10.2%	32.1%	57.7%	243
Expliciete aandacht integriteit burgemeester voorafgaand aan het aantreden	41.1%	29.1%	56.9%	213
Regels voor het aannemen van geschenken	13.2%	30.2%	56.6%	242
Regeling voor onkostenvergoedingen	11.5%	33.6%	54.9%	244
Expliciete aandacht integriteit wethouders voorafgaand aan hun aantreden	18.1%	28.9%	51.9%	204
Wethouders in gemeente aan integriteitstoets onderwerpen	30.4%	28.9%	40.7%	194
Trainingen moreel bewustzijn en/of integer handelen	32%	31.5%	36.5%	197
Presidium houdt toezicht op het integriteitsbeleid	33.8%	31.4%	34.7%	207

Trainingen worden niet als bijzonder effectief beschouwd, maar hun aanwezigheid is dan ook relatief laag (trainingen voor lokale politici zijn trouwens een relatief nieuw verschijnsel). Opmerkelijk is dat toezicht van het presidium op het integriteitsbeleid relatief het minst effectief wordt geacht; slechts ruim een derde van de respondenten gaf aan dat dit instrument behoorlijk tot zeer effectief is (en eveneens een derde van de griffiers vond toezicht niet of nauwelijks effectief). Wellicht dat het in dit licht is te verklaren dat griffiers zichzelf nadrukkelijk verantwoordelijk voelen voor de integriteit van de gemeenteraad en hier ook steeds meer vorm aan proberen te geven.

Ook deze resultaten kunnen worden vergeleken met de analyse waarin alleen de ook daadwerkelijk aanwezige instrumenten worden meegenomen.

Waar de relatie aanwezigheid-effectiviteit bij de secretarissen een wat wisselend beeld vertoonde, geldt hier voor alle instrumenten dat ze effectiever worden bevonden indien ze volgens griffiers ook aanwezig zijn. Ook is een aantal van de stijgingen veel forser dan bij secretarissen. De beoordeling van de effectiviteit van de integriteitstoets van de wethouders stijgt bijvoorbeeld met 25% wanneer het instrument ook daadwerkelijk aanwezig is (er waren echter weinig griffiers die aangaven over dit instrument te beschikken). Ditzelfde geldt voor trainingen gericht op moreel bewustzijn en integer handelen en het toezicht van het presidium op het integriteitsbeleid (een toename in het effectiviteitsoordeel van respectievelijk zestien en drieëntwintig procent). Voor dit laatste instrument geldt dat het volgens de helft van de griffiers in hun gemeente adequaat functioneert. Ook hier is nog veel te doen om de integriteit van gemeenteraden te versterken.

Zowel secretarissen als (vooral) raadsgriffiers beschouwen instrumenten die aanwezig zijn ook als effectief. De eerder genoemde instrumenten waarbij de stijging van het effectiviteitsoordeel, indien het instrument aanwezig is, het grootst is, zijn ook de instrumenten die behoorlijk bekend zijn ondanks dat hun aanwezigheid in gemeenteraden soms beperkt is. Hier geldt veel overtuigender dan bij gemeentesecretarissen dat bekend ook bemind maakt. Wanneer instrumenten niet aanwezig zijn, lijken de respondenten er meestal ook minder heil in te zien (onbekend maakt dus in zekere zin ook onbemind of men ziet er geen heil in en voert bepaalde instrumenten niet in).

Tot slot is eveneens naar een algemeen oordeel over het gemeentelijk integriteitsbeleid als geheel gevraagd. Over het algemeen stelt ongeveer de helft van de griffiers (51.2%) dat het integriteitsbeleid als geheel behoorlijk tot zeer effectief is. Deze score is veel lager dan die van secretarissen (74.8%). Zoals eerder al geconstateerd, wijzen deze resultaten erop dat griffiers menen dat er nog veel te doen is waar het gaat om het versterken en verder formaliseren van het integriteitsbeleid voor raadsleden. Hun eigen (formele) rol is daarin minder uitgekristalliseerd dan bij secretarissen het geval is. Griffiers zien echter mogelijkheden in het uitbouwen van bestaand beleid en willen daaraan een bijdrage leveren.

Deze constatering wordt in zekere zin bevestigd waar het gaat om verschillen tussen gemeentegrootte. Hoe kleiner de gemeente, hoe lager de effectiviteit van beleid wordt ingeschat, waarbij gemeenten met meer dan 50.000 inwoners (flink) boven en gemeenten met minder dan 50.000 inwoners (flink) onder het gemiddelde zitten. Bovendien is, in tegenstelling tot de uitkomsten bij secretarissen, de algehele relatie tussen gemeentegrootte en het effectiviteitsoordeel statistisch significant.

WIE HEEFT INVLOED OP LOKAAL INTEGRITEITSBELEID?

De laatste vraag in dit hoofdstuk is de mate van invloed die verschillende instituties, partijen en factoren volgens beide groepen respondenten hebben (gehad) op het integriteitsbeleid van de gemeente. Dit is een belangwekkend vraagstuk, aangezien er verschillende (theoretische) verwachtingen over bestaan. Zo wordt nogal eens verondersteld dat schandalen en media-aandacht grote invloed hebben. Minstens zo interessant is de invloed die de rijksoverheid – die veel van het verplichte instrumentarium sinds 2002 heeft ontwikkeld – volgens lokale functionarissen heeft, zowel in termen van wetgeving als in meer algemene zin. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is bij uitstek de hoeder en monitor van (de integriteit van) decentrale overheden. Zoals eerder, werd ook hier aan beide groepen respondenten gevraagd die invloed aan te geven. Tabel 5.5 (secretarissen) en 5.6 (griffiers) tonen de resultaten.

De ambtelijke dienst heeft volgens gemeentesecretarissen (zeer) veel invloed (gehad) op het integriteitsbeleid van hun gemeente (84.4%). De eigen invloed wordt, wederom opmerkelijk, als meest aanzienlijk gekarakteriseerd. Ook aan het college van B&W en de persoon of eenheid die belast is met het integriteitsbeleid wordt relatief veel invloed toegekend. Als wetgever heeft de rijksoverheid een stevige invloed, aldus de secretarissen, maar slechts een kwart van hen geeft aan dat het ministerie van BZK als zodanig (dus als aanjager en toezichthoudend instituut) (zeer) veel invloed heeft (gehad) op het beleid; de helft vindt dat het ministerie enige invloed heeft. Het is lastig in te schatten in hoeverre dit enigszins 'chauvinistische' resultaat de werkelijkheid recht doet.

Zoals in de inleiding al werd opgemerkt, zijn gemeenten misschien wel de meest actieve bestuurslaag in het Nederlandse openbaar bestuur waar het gaat om integriteit en integriteitsbeleid. Anderzijds is de rol van het ministerie, zowel in de zin van initiator en continue aanjager van de beleidsontwikkeling als in de zin van wetgever voor het openbaar bestuur, in het afgelopen decennium ontegenzeggelijk substantieel geweest en nog steeds, gezien ook het actieve Bureau Integriteit Openbare Sector (BIOS).

Enige invloed is er zeker door schandalen uit het (recente) verleden, maar die zien we niet terug (vertaald) in forse invloed van lokale media. De gemeenteraad heeft opvallend genoeg volgens secretarissen ook weinig invloed op het beleid, maar de raad heeft er geen formele rol in (zeker niet wanneer het gaat over het beleid voor de ambtelijke organisatie). Hetzelfde geldt voor de raadsgriffie, waarvan de invloed betrekkelijk laag wordt ingeschat. De minste invloed hebben volgens secretarissen de provincie (die ook zelf integriteitsbeleid vanuit de rijksoverheid 'opgelegd' krijgt in plaats van zelf actief te ontwikkelen) en burgers, die kennelijk geen rol wordt toegedicht als lokale waakhond van betekenis.

Tabel 5.5 Invloed op lokaal integriteitsbeleid volgens gemeentesecretarissen

Invloed op lokaal integriteitsbeleid	Geen tot nauwelijks	Enige	(zeer) Veel	n
Ambtelijke leiding	2.5%	12.8%	84.8%	242
College van B&W	7.9%	31.4%	60.8%	242
Persoon of eenheid, lokaal verantwoordelijk voor het integriteitsbeleid	14.1%	33.6%	52.3%	235
Rijksoverheid: wetgeving	12.6%	41.4%	46%	239
Schandalen uit (recente) verleden	48.3%	23.2%	28.5%	228
Rijksoverheid: Ministerie van BZK	22.5%	51.7%	25.8%	240
Periodieke evaluatie van het integriteitsbeleid	44.4%	37.2%	18.4%	207
Gemeenteraad	41.7%	40.5%	17.8%	242
Lokale media	57.5%	27.1%	15.5%	240
Raadsgriffie	65.8%	25.7%	8.5%	237
Provincie (incl. CdK)	71.5%	20.9%	7.6%	239
Burgers	65.8%	28.3%	5.9%	237

Hoe zit het tot slot met verschillen tussen kleinere en grotere gemeenten? Dit onderscheid is van belang in relatie tot de voortrekkersrol en bemoeienis van de rijksoverheid. Het beeld dat uit de vergelijking naar voren komt, is niet eenduidig maar wel kan worden geconstateerd dat de vier grootste gemeenten de invloed van zowel rijkswetgeving als BZK als (aanzienlijk en controlerend) instituut het laagst achten en de kleinste gemeenten samen met de gemeenten die met 50.000-100.000 (BZK als instituut) en 100.00-250.000 inwoners (wetgeving) de invloed van de rijksoverheid het grootst achten.

INVLOED INTEGRITEITSBELEID GEMEENTERAAD VOLGENS GRIFFIERS

Vanwege de eerder aangegeven beperktere *scope* van griffiers met betrekking tot externe partijen en factoren en omdat er voor gemeenteraden veel minder (verplicht en van bovenaf ontwikkeld) integriteitsbeleid bestaat, is aan griffiers voor een beperkt aantal partijen naar hun invloed gevraagd. Het gaat om twee nogal verschillende domeinen waarop de twee groepen respondenten in verschillende mate zicht hebben. Griffiers achten (net als secretarissen voor het gehele beleid) hun eigen invloed op het beleid voor de gemeenteraad het grootst. De ambtelijke leiding heeft volgens de griffiers de minste invloed.

Ook de invloed van het college van B&W wordt relatief laag geacht, zeker in vergelijking met de inschatting door secretarissen (al gaat het bij raadsgriffiers nadrukkelijk om het politieke en niet het ambtelijke integriteitsbeleid). De relatief geringe invloed van de rijksoverheid is in redelijke mate vergelijkbaar met de perceptie die secretarissen rapporteren. De gemeenteraad heeft daar-

entegen hierop behoorlijke invloed, aldus de griffiers. Hieruit kan worden afgeleid dat de ontwikkeling van integriteitsbeleid voor de gemeenteraad een coproductie is van griffiers en raadsleden, hetgeen ideaaltypisch ook zo zou moeten zijn, indien daarbij distantie van de griffier enigszins gewaarborgd is.

Tabel 5.6 Invloed op ontwikkeling integriteitsbeleid gemeenteraad volgens griffiers

Invloed op lokaal integriteitsbeleid	Geen tot nauwelijks invloed	Enige invloed	(zeer) Veel invloed	n
Invloed raadsgriffie	6.7%	44.2%	49.2%	242
Invloed gemeenteraad	19.3%	37.3%	42.3%	241
Invloed rijksoverheid	24.3%	44.9%	30.8%	243
Invloed college van B&W	38.9%	40.2%	20.9%	239
Invloed vanuit ambtelijke leiding	38.3%	34.6%	17.1%	240

Ook hier is gekeken naar het verschil in inschatting van de invloed van de rijksoverheid tussen kleinere en grotere gemeenten. Wanneer de allergrootste gemeenten (waarvan er slechts twee meededen die in dit geval nogal verkenend werkten) buiten beschouwing worden gelaten, geldt dat hoe kleiner de gemeente, hoe groter de invloed van de rijksoverheid wordt ingeschat, tot aan ruim veertig procent voor de kleinste gemeentecategorie (tegenover een gemiddelde van ruim dertig procent). Nog sterker dan bij secretarissen komt naar voren dat hoe kleiner de gemeente is des te meer invloed de rijksoverheid heeft als initiator en voorschrijver van integriteitsbeleid. Zowel de algehele relatie (gemeentegrootte en invloed op ontwikkeling integriteitsbeleid, -.155) als de relatie tussen de invloed van de rijksoverheid en de ontwikkeling van het integriteitsbeleid van de gemeenteraad (.266) is statistisch significant.

RELATIES TUSSEN INVLOED EN AANDACHT, AANWEZIGHEID EN EFFECTIVITEIT

Dat aanwezigheid, bekendheid en effectiviteit van specifieke instrumenten vaak sterk met elkaar samenhangen, is eerder in dit hoofdstuk al duidelijk zichtbaar geworden. Maar hoe zit het met aandacht en invloed? Als slotakkoord van dit hoofdstuk wordt gerapporteerd of er sterke en statistisch significante relaties bestaan tussen de mate waarin specifieke factoren of instituties aandacht hebben voor integriteit en invloed hebben op integriteitsbeleid enerzijds en het algemene effectiviteitsoordeel over het gemeentelijk integriteitsbeleid als geheel (voor beide groepen) anderzijds.

Secretarissen

Welke specifieke factoren en instituties hebben invloed op de aanwezigheid van specifieke instrumenten? De statistisch significante relaties tonen enkele opvallende resultaten. Waar burgers en (lokale) media volgens secretarissen in het algemeen niet tot de meest invloedrijke instituties in het lokale integriteitsbeleid behoren, geldt dat de invloed van media positief samenhangt met de aanwezigheid van risicoanalyses en kwetsbaarheidsonderzoeken en invloed van burgers naast dit instrument eveneens met het controleren van diploma's en getuigschriften, de instrumenten in het kader van *screening* dus (hier gelden ook positieve relaties voor de raadsgriffie, de gemeenteraad en het college van B&W). Invloed van de ambtelijke leiding hangt positief samen met de aanwezigheid van declaratieregels en integriteit als regelmatig onderwerp van werkoverleg.

Voor de mate waarin de invloed op integriteit van specifieke partijen en instituties significant samenhangt met de inschatting van effectiviteit van het beleid door de griffiers, is het beeld verdeeld. Voor de aandacht van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke leiding is er een positief statistisch significant verband met het effectiviteitsoordeel. Voor de rest van de partijen en instituties – rijksoverheid, een persoon of eenheid die belast is met integriteitsbeleid of de periodieke evaluatie – bestaat geen significante samenhang met beleidseffectiviteit. In het algemeen zijn de verbanden niet sterk.

Griffiers

Ook hier is een aantal interessante constatering te geven over de samenhang tussen de invloed van instituties op het beleid voor de gemeenteraad en de mate van aanwezigheid van specifieke instrumenten (althans statistisch significante relaties). De invloed van het college hangt vrij sterk positief samen met de regeling voor onkostenvergoedingen en expliciete aandacht tijdens de inwerkperiode van raadsleden. Deze laatste samenhang is nog sterker wanneer de invloed van de gemeenteraad wordt ingeschat, die overigens ook positief samenhangt met toezicht door het presidium en integriteitstrainingen. De aandacht tijdens de inwerkperiode hangt eveneens positief samen met de invloed van de ambtelijke leiding en de raadsgriffie.

Aandacht voor integriteit hangt ook hier in alle gevallen positief en significant samen met de inschatting van effectiviteit van het beleid door griffiers. De relatie is zeer sterk met aandacht van de gemeenteraad en eveneens behoorlijk voor burgemeester, de raadsgriffie maar nog sterker – hetgeen zeer opvallend is gezien de eerder in dit hoofdstuk gerapporteerde resultaten – voor de gemeentesecretaris en de ambtelijke leiding.

Voor de invloed op integriteit geldt dat deze in alle gevallen positief en significant samenhangt met de inschatting van de effectiviteit van het beleid door de griffiers. De relaties zijn het sterkst voor de gemeenteraad en opvallend genoeg het college, sterker dan voor de eigen groep en de rijksoverheid die beide hoger scoren in tabel 5.6. Nog opvallender is dat ook hier de relatie sterker is voor de ambtelijke leiding dan voor de raadsgriffie zelf.

Zonder aan deze correlatie al te grote en causale conclusies te verbinden, geldt dat wanneer aandacht en invloed aan het effectiviteitsoordeel gekoppeld worden, gemeentesecretaris en ambtelijke leiding in aanzien winnen in de ogen van griffiers, al geldt in beide gevallen dat aandacht en invloed van gemeenteraadsleden het sterkst samenhangen met de effectiviteit van beleid, aldus griffiers. Voor zowel aandacht als invloed is de rijksoverheid niet bijzonder in beeld. In het algemeen geldt dat aandacht voor integriteit goed is voor de (beoordeling van) de effectiviteit van het integriteitsbeleid.

OORDEEL OVER EIGEN ORGANISATIE EN REST OPENBAAR BESTUUR

Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden de laatste empirische resultaten gebruikt: het oordeel van gemeentesecretarissen over de vraag hoe het met de integriteit en het integriteitsbeleid van de eigen gemeente staat, alsmede hun typering van de integriteit van de rest van het openbaar bestuur.

Tabel 5.7 Rapportcijfer secretarissen over integriteit en integriteitsbeleid

Secretarissen	Gemiddeld cijfer	N
Hoe staat het met de integriteit van uw gemeentelijke organisatie en haar medewerkers?	7.48	236
Welk rapportcijfer geeft u aan het integriteitsbeleid van uw eigen organisatie?	7.27	238

Zowel de integriteit van organisatie en medewerkers als het integriteitsbeleid van de eigen organisatie scoort een dikke voldoende. Nadere analyse leert dat rapportcijfers nauwelijks variëren naar gemeentegrootte; in gemeenten met 50.000-100.000 inwoners zijn beide beoordelingen het laagst (respectievelijk 6.9 en 7.2), terwijl kleinste gemeenten de integriteit en grootste gemeenten het integriteitsbeleid het hoogst beoordelen.

Tabel 5.8 toont het oordeel van gemeentesecretarissen over de (aandacht voor) integriteit van andere onderdelen van het openbaar bestuur.

Tabel 5.8 Integriteitsoordeel secretarissen andere onderdelen openbaar bestuur

Organisatie/Sector	Gemiddeld cijfer	n
Rechterlijke macht	7.7	199
Eerste Kamer	7.2	199
Politie	7	201
Gemeenten	7	206
Waterschappen	6.9	201
Rijksoverheid/ministeries	6.8	206
Provincies	6.7	205
Tweede Kamer	6.7	199
Zbo's	6.5	194
Bedrijfsleven	5.6	200

De rechterlijke macht krijgt het hoogste cijfer, gevolgd door de Senaat en het politieapparaat. Ook is gevraagd naar de integriteit van de private sector, het bedrijfsleven. In overeenstemming met populaire beelden (en in onderzoek vaak geconstateerde publieke percepties over de private sector) scoort het bedrijfsleven het laagst in vergelijking met het openbaar bestuur. De positieve zelfrapportage zoals deze eerder soms sterk leek op te treden, ontbreekt hier: secretarissen geven gemeenten de vierde plaats.

CONCLUSIES OVER AANWEZIGHEID, BEKENDHEID EN EFFECTIVITEIT

De analyses en constatering in dit hoofdstuk leiden tot een aantal interessante en niet altijd eenduidige conclusies.

1. Met de aanwezigheid van het van rijkswege verplichte, regulerende instrumentarium zit het wel goed in het lokaal bestuur. De aanwezigheid van instrumenten (gedragscode, ambtseed, regelingen voor declaraties en nevenfuncties) is over de gehele linie gestegen daar waar vergelijking met eerdere inventarisaties mogelijk is. Relatief nieuwere instrumenten die meer geïntegreerd zijn in de werk- en managementpraktijk of een *soft control*-karakter hebben, zijn minder aanwezig en ook minder bekend dan de al wat langer bestaande en harde instrumenten, met uitzondering van integriteitstrainingen die tamelijk veel bekendheid genieten volgens secretarissen. Al is integriteit regelmatig onderwerp van gesprek in het werkoverleg, aldus de hoogste leidinggevenden van gemeentelijke organisaties, de verslaglegging erover in managementrapportages blijft hierbij achter waardoor dit gegeven voor de doorsnee medewerker of externe relatie feitelijk weinig doorzichtig is. Al met al wordt het beeld van eerdere

onderzoeken ondersteund: wat klassiekere, regulerende en vaak ook verplichtende instrumenten zijn in het overgrote deel van gemeenten aanwezig (en deels ook goed bekend), maar dit geldt minder voor nieuwere en minder tastbare instrumenten, zowel wat hun aanwezigheid betreft als hun bekendheid.

2. Meer voor secretarissen dan voor griffiers geldt dat voor (lokale) politici veel minder (verplicht) beleid is ontwikkeld en aangereikt. Bijna elke gemeente beschikt over een gedragscode voor de raad en regelingen over het openbaar maken van nevenactiviteiten, onkostenvergoedingen en het aannemen van geschenken (net als bij de secretarissen zijn dit de harde en verplichtende instrumenten). Deze instrumenten zijn over het algemeen ook behoorlijk tot zeer bekend onder raadsleden, aldus de griffiers, zij het in (veel) mindere mate dan bij de inschatting door secretarissen van hun bekendheid onder gemeentebesturen. Interessant zijn de bevindingen over specifieke 'politieke' instrumenten. Meer dan tachtig procent van de griffiers stelt dat gemeenten afspraken maken over stemonthouding bij de schijn van belangenverstrengeling. Expliciete aandacht voor integriteit in de inwerkperiode van nieuwe raadsleden is er bij bijna zevenentachtig procent van de griffiers. Dit percentage ligt hoger dan dat van het aantal gemeentesecretarissen dat aangeeft dat integriteit regelmatig onderdeel van werkoverleg is. Overigens is het bestaan van deze aandacht volgens griffiers bij een deel van de raadsleden nog nauwelijks bekend.
3. De bekendheid van de verschillende instrumenten verschilt nogal. Daarnaast is het in ieder geval duidelijk dat aanwezigheid niet een-op-een samenhangt met bekendheid, al geldt dat instrumenten die anno 2010 in bijna elke gemeente aanwezig zijn ook de meeste bekendheid genieten. Er zijn uitzonderingen en er lijkt enige discrepantie te bestaan tussen wat organisaties melden, wat volgens medewerkers daadwerkelijk aanwezig is en waar medewerkers bekend mee zijn. Zowel hier als in eerder genoemd onderzoek zijn wat minder harde en zichtbare instrumenten – zoals de klokkenluidersregeling en de vertrouwenspersoon (die wat betreft aanwezigheid nog een middenpositie innemen) – minder bekend dan bijvoorbeeld de gedragscode of geschenkenregel. Over het algemeen is bekendheid van de instrumenten bij raadsleden volgens griffiers hoog. Voor elk instrument geldt dat het bij minstens (ruim) de helft van de raadsleden behoorlijk tot zeer bekend is, aldus raadsgriffiers.
4. Ook de effectiviteit van instrumenten wordt nogal verschillend beoordeeld. De meest aanwezige (en vaak bekende) instrumenten zijn in de regel het meest effectief, volgens zowel secretarissen als griffiers. Sterker nog, wanneer het algemene effectiviteitsoordeel wordt vergeleken met het

effectiviteitsoordeel over die instrumenten die ook feitelijk in de gemeente van de respondent aanwezig zijn, geldt in bijna alle gevallen dat het laatste oordeel hoger uitvalt. Instrumenten met de hoogste effectiviteit zijn volgens secretarissen ook in zeer hoge mate aanwezig in gemeentelijke organisaties. Dat geldt minder voor integriteitstrainingen, die als (zeer) effectief worden beschouwd, een positieve beoordeling van een instrument dat duidelijk tot de 'tweede generatie' integriteitsbeleid behoort. Opvallend is dat instrumenten die onder de noemer *screening* vallen (en dus tot de *hard controls* behoren), namelijk controle op diploma's en getuigschriften en risicoanalyses, minder effectief worden gevonden dan de zojuist genoemde instrumenten. Overigens staan deze ook in de onderste regionen van aanwezigheid. Hetzelfde geldt tot op zekere hoogte voor centrale registratie van schendingen en verslaglegging van het integriteitsbeleid in managementrapportages.

5. Van alle instrumenten voor de raad is openbaarmaking van nevenactiviteiten het meest effectief volgens de raadsgriffiers; meer dan zeventig procent van hen vindt dit instrument behoorlijk tot zeer effectief (het is in vrijwel alle gemeenteraden aanwezig volgens griffiers). Ook afspraken over stemonthouding hebben naast een hoge aanwezigheid en bekendheid een hoge mate van effectiviteit. Net als bij de secretarissen worden enkele instrumenten die in veel gemeenten aanwezig en zeer bekend zijn, niet als bijzonder effectief beschouwd. Dat geldt voor regelingen voor onkostenvergoeding en het aannemen van geschenken. Voor tenminste twee instrumenten is juist het omgekeerde het geval. Expliciete aandacht van de burgemeester en van wethouders voor integriteit voorafgaand aan het aantreden van nieuwe raadsleden wordt opmerkelijk effectief beoordeeld, terwijl ze feitelijk nauwelijks prominent aanwezig zijn. Voor alle instrumenten geldt dat ze (flink) effectiever worden bevonden indien ze volgens griffiers aanwezig zijn. De beoordeling van de effectiviteit van de integriteitstoets van wethouders bijvoorbeeld stijgt met maar liefst 25% wanneer het instrument aanwezig is (hierbij moet echter worden opgemerkt dat er uiteindelijk weinig griffiers zijn die aangeven over dit instrument te beschikken). Ditzelfde geldt voor trainingen gericht op moreel bewustzijn en integer handelen en het toezicht van het presidium op het integriteitsbeleid (een toename in het effectiviteitsoordeel van respectievelijk zestien en drieëntwintig procent). Voor dit laatste instrument geldt dat het volgens slechts de helft van de griffiers adequaat functioneert in hun gemeente. Hier kan de integriteit van Nederlandse gemeenteraden worden versterkt, waarbij het presidium (met burgemeester en raadsgriffier) een centrale rol zouden moeten spelen.
6. Interessant zijn de meningen over factoren en instituties die invloed op de beleidseffectiviteit hebben. De eigen invloed van secretarissen wordt als

meest aanzienlijk gekarakteriseerd. Ook aan het college van B&W en de persoon of eenheid die belast is met het integriteitsbeleid wordt relatief veel invloed toegekend. Als wetgever heeft de rijksoverheid ook stevige invloed, aldus de secretarissen, slechts een kwart van hen geeft aan dat het ministerie van BZK als aanjagend en toezichthoudend instituut (zeer) veel invloed heeft (gehad) op het beleid; de helft vindt dat het ministerie enige invloed heeft. Het is moeilijk te beoordelen in hoeverre dit enigszins 'chauvinistische' resultaat de werkelijkheid recht doet. Vanwege de eerder aangegeven beperktere *scope* van griffiers met betrekking tot externe partijen en factoren en de beperktere aanwezigheid van (verplichte) beleidsinstrumenten, is hen voor een beperkt aantal partijen naar de invloed ervan gevraagd. Ook hier valt het op dat griffiers (zoals secretarissen voor het gehele beleid) hun eigen invloed op het beleid voor de gemeenteraad het grootst vinden. De ambtelijke leiding heeft volgens griffiers de minste invloed.

7. Tot slot valt op dat er verschillen zijn tussen kleinere en grotere gemeenten, vooral in de mate waarin het instrumentarium en de effectiviteit daarvan op orde worden geacht en – wellicht ook samenhangend – de mate waarin invloed van wetgeving vanuit de rijksoverheid en meer specifiek BZK als aanjager groter of kleiner wordt beoordeeld. Zowel de aandacht voor dat wat ontwikkeld is als de effectiviteit ervan is het grootst in grotere gemeenten (vooral de 'grote vier', maar ook de groep daaronder, met 100.000-250.000 inwoners) en moet voor een deel nog naar beneden doordruppelen. Om zonder meer te stellen dat we, zoals Karssing en Spoor (2010) dat noemen, bij integriteitsbeleid 3.0 zijn aanbeland (een succesvol en volledig geïntegreerd integriteitsbeleid met zowel harde als zachte instrumenten), is een constatering die niet terecht is. Daarvoor zijn niet alleen de verschillen tussen gemeenten onderling maar ook tussen de mate waarin beleid voor ambtenaren en politiek is ontwikkeld en (door)werkt te groot.

Wat betekenen de resultaten die in voorgaande hoofdstukken worden gepresenteerd? Welke lessen voor het integriteitsbeleid kunnen er voor de toekomst uit worden getrokken? In dit afsluitende hoofdstuk worden algemene conclusies en implicaties verbonden aan de onderzoeksresultaten. Eerst vatten we de ontwikkeling van het beleid op dit terrein samen. Daarna typeren we kort de aard van het verrichte onderzoek, met aandacht voor de beperkingen, gevolgd door een kenschets van de belangrijkste resultaten. Dat alles leidt tot reflectie op de stand van zaken en suggesties voor de toekomst van het integriteitsbeleid in Nederland.

INTEGRITEITSBELEID: 1992-2010

Integriteit is in toenemende mate een cruciaal thema, niet alleen in het lokale maar het gehele Nederlandse openbaar bestuur en steeds meer ook daarbuiten. Ook het bedrijfsleven en (semi)publieke organisaties en maatschappelijke ondernemingen, zoals woningcorporaties, universiteiten en de maatschappelijke zorgsector, zijn de afgelopen jaren volop met het thema in de weer geweest. Om integriteitsbewustzijn van ambtenaren en politici te bevorderen (en niet-integer gedrag te reguleren en te sanctioneren) voeren Nederlandse overheidsorganisaties sinds 1992 in toenemende mate specifiek *integriteitsbeleid*, met het ministerie van BZK en het sinds enkele jaren zelfstandig opererende BIOS (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector) als landelijke initiators en aanjagers.

Het integriteitsbeleid van de jaren negentig van de vorige eeuw tot de millenniumwisseling kenmerkte zich door maatregelen in de infrastructuur van organisatie en besluitvorming. Het was gericht op de rechtmatigheid van het overheidsbeleid, op informatiebeveiliging, inkoop en aanbesteding, mandatering, het omschrijven en handhaven van bevoegdheden, het regelen van nevenactiviteiten, het aannemen van geschenken en het bevorderen van functiescheiding. De regels werden aangescherpt en handhaving en controle

werden sterker aangezet. De afzonderlijke rechtmatigheidstoets die de accountant gehouden is uit te voeren en de wettelijke eis tot het uitbrengen van een jaarverslag over het gevoerde integriteitsbeleid behoren tot het aangescherpte integriteitsbeleid. Dit geheel van regels en procedures wordt tegenwoordig aangeduid met de term *hard controls*.

Daarna is de volgende fase – sinds de laatste jaren het terrein van de *soft controls* – in de belangstelling gekomen. Maatregelen zijn meer en meer gericht op de competenties van werknemers in de zin van het aanleren of aanscherpen van het ethisch bewustzijn, het onderkennen van dilemma's, het ontwikkelen van omgevingsgevoeligheid, motivatie en onafhankelijkheid in denken (oordeelsvorming) en doen.

Met deze twee soorten van maatregelen wordt beoogd te voorkomen dat organisaties, bestuurders en ambtenaren te maken krijgen met corruptie, fraude (diefstal, verduistering), valsheid in geschrifte, belangenverstrengeling, misbruik of manipulatie van informatie of misbruik van bevoegdheden. Tegenwoordig komt een derde terrein scherper in beeld: de eis van ethisch leiderschap. Wil de integriteitscultuur in de organisatie in orde zijn, dan is dat steeds uitdrukkelijker een eerste verantwoordelijkheid voor bestuurders en management. Het gaat om het goede voorbeeld geven en verantwoordelijkheid dragen voor het morele klimaat in de organisatie, dus *commitment* en *accountability*. Ethisch leiderschap getuigt van betrokkenheid bij het integer handelen van de organisatie, het stimuleren van moreel besef bij medewerkers en visie op en het articuleren van waarden en normen (Van den Heuvel, 2010; Lasthuizen, 2008; Algemene Rekenkamer, 2010).

Dit onderzoek heeft de aanwezigheid van zowel *hard* als *soft controls* en ook de mate van aandacht en invloed van leidinggevend en prominente instituties binnen en buiten ons openbaar bestuur als onderwerp. Nieuw is de meer expliciete aandacht voor de effectiviteit van het beleid alsmede de aandacht voor zowel politiek als ambtenarij, waar voorheen meestal alleen de ambtelijke organisatie onderdeel van onderzoek was.

ONDERZOEK

Ons onderzoek is verricht onder raadsgriffiers en gemeentesecretarissen, omdat zij zicht hebben op respectievelijk politiek-bestuurlijke en ambtelijke integriteit en op de vorming, implementatie en doorwerking van het integriteitsbeleid voor de lokale politiek en voor de gemeentelijke ambtelijke organisatie. Alle 431 Nederlandse gemeenten zijn voor het onderzoek benaderd. De respons was bevredigend (58.9% van de raadsgriffiers en 58.2% van de secretarissen werkten mee).

Dat betekent dat het onderzoek een beeld geeft van de stand van zaken van het integriteitsbeleid en integriteitsbewustzijn bij de Nederlandse gemeenten

anno 2010, vanuit het *perspectief* van de gemeentesecretarissen en de raadsgriffier. Inherent aan dit type onderzoek is een aantal beperkingen met betrekking tot de conclusies die kunnen worden getrokken en hun reikwijdte. Secretarissen en griffiers hebben het beste zicht op hun eigen, directe werkomgeving en veel minder op bijvoorbeeld het college van B&W of de lokale politieke partij wanneer het gaat om aandacht voor integriteit in al zijn facetten. Dit moet bij elke conclusie in het achterhoofd worden gehouden. Voor de lokale politiek geldt *überhaupt* dat sprake is van een 'getrapt', indirect oordeel (er zijn immers geen raadsleden zelf geënquêteerd) en dat oordelen van de geënquêteerde raadsgriffiers nog meer *percepties* zijn dan die van de secretarissen, die over de gemeentelijke organisatie spreken waarvoor zij zelf (ambtelijk) eindverantwoordelijk zijn.

Voor het effectiviteitsoordeel (en ook het oordeel over de mate van invloed op het integriteitsbeleid van diverse instituties en factoren) geldt dat direct naar een oordeel – en dus perceptie – van de respondenten is gevraagd en niet een objectieve effectiviteitsmeting heeft plaatsgevonden. Dan is bijna per definitie sprake van het gevaar van een te positieve zelfrapportage. Het is goed dat te bedenken bij de interpretatie van de resultaten over de eigen rol van gemeentesecretaris en raadsgriffier (invloed en betekenis ervan, succes van het 'eigen' beleid).

WAT ER MISGAAT

Beleid is bedoeld om problemen aan te pakken, integriteitsbeleid is er om het integriteitsbewustzijn te bevorderen en integriteitsschendingen tegen te gaan. Om die reden is in het onderzoek ook aandacht besteed aan wat er misgaat in het lokale openbaar bestuur, aan de mate waarin integriteitsschendingen aan de oppervlakte komen en worden onderzocht.

Het onderzoek levert nieuwe informatie op over het aantal vermeende gevallen van corruptie en fraude waarmee gemeentesecretarissen te maken kregen en over de vraag of hun onderzoek tot de conclusie leidde of er werkelijk iets mis was en of politie en justitie zijn ingeschakeld. Ook werden gegevens verzameld over het aantal onderzoeken naar integriteitsschendingen in bredere zin en werd meer specifiek aan de raadsgriffiers gevraagd waar zij integriteitsproblemen zien.

Het geschatte totale aantal onderzoeken naar mogelijke corruptie en fraude dat jaarlijks in Nederlandse gemeenten van start gaat, blijkt de afgelopen jaren fors toegenomen, van 135 rond 2003 naar 301 nu. Dat kan worden toegeschreven aan de toenemende bewustwording van het belang van integriteit, toegespitst op corruptie en fraude. Gemeenten zijn alerter, maar dat bewustzijn is

nog allesbehalve gemeengoed. Veel gemeenten meldde dat ze niet of nauwelijks met gevallen geconfronteerd werden.

In twee derde van de gevallen concluderen gemeentesecretarissen dat er ook werkelijk iets mis was, in een derde van die werkelijke gevallen leidde dat tot het inschakelen van politie en justitie. Verreweg de meeste corruptie- en fraudeonderzoeken gingen over ambtenaren (88%). Bestuurders en politici zijn veel minder vaak onderwerp van onderzoek. Dat ligt ook voor de hand, omdat in het openbaar bestuur veel meer ambtenaren dan bestuurders werken. Ook speelt het feit een rol dat beleid gericht op de integriteit van politiek en bestuur later tot ontwikkeling is gekomen en minder gevestigd is dan dat voor ambtenaren. Dat is terug te zien in de informatie over de integriteit van lokale politici.

Raadsgriffiers signaleren in de lokale politiek integriteitsdilemma's en -schendingen. Omkoping van gemeenteraadsleden kwam weinig voor, andere vormen van dubieus handelen werden vaker gesignaleerd (onterechte bevoordeling, onzorgvuldig omgaan met informatie, deelname aan besluitvorming bij privébelang). Dit leidt tot de conclusie dat (meer) aandacht nodig is voor integriteitsdilemma's en schendingen in politiek-bestuurlijke gremia (aansluitend bij de koers die landelijk is ingezet).

Integriteitsproblematiek is breder dan corruptie en fraude. Nogal wat gemeenten zijn niet in staat de vraag naar het aantal onderzoeken naar integriteits-schendingen in brede zin adequaat te beantwoorden. Het registreren van onderzoeken naar integriteitsschendingen blijkt voor verbetering vatbaar.

De meeste gemelde integriteitsonderzoeken gaan over andere schendingen, vooral over ongewenste omgangsvormen, gevolgd door fraude, misbruik van middelen en het overschrijden van regels. Dat illustreert dat de aandacht voor integriteit zich niet kan beperken tot corruptie en fraude (23% van het totaal). Extrapolatie van het aantal onderzoeken leidt tot de schatting dat er jaarlijks ongeveer 1320 keer lokaal een onderzoek naar (het brede terrein van) integriteitsschendingen wordt gedaan.

Tot welk totaalbeeld leiden deze gegevens, is het goed of slecht gesteld met de integriteit van het (lokaal) bestuur? Gaat het om verontrustende gegevens omdat er zoveel onderzoeken plaatsvinden (en elk geval er een te veel is)? Of is het beeld geruststellend omdat het om honderdduizenden ambtenaren en politici gaat en integriteit en onkreukbaarheid dus regel zijn en schendingen uitzondering? Beide interpretaties zijn valide, het glas is half vol en tegelijk half leeg. De omvang van de problemen moet niet overdreven worden, elke associatie van het Nederlandse openbaar bestuur met 'corrupte bananen-republieken' is onzinnig. Tegelijk laten de gegevens zien dat integriteitsdilemma's en -schendingen tot de werkelijkheid van elk bestuur behoren, ook in Nederland, hetgeen het belangrijk maakt dat het openbaar bestuur

daarop alert is en effectief integriteitsbeleid ontwikkelt en uitvoert. Dat vereist functionarissen en instanties die het voortouw nemen, een organisatiecultuur die getuigt van affiniteit met integriteit en integriteitsbeleid met instrumenten die ertoe doen.

VAANDELDRAGERS

Hoe komt integriteit op de lokale politieke en ambtelijke agenda en wie is daarvoor verantwoordelijk? Wanneer het gaat om aandacht voor integriteit en integriteitsbeleid in de ogen van de gemeentesecretaris, zijn – zo leert het onderzoek – de secretaris (bovenaan), de ambtelijke leiding en zeker ook de burgemeester de vaandel dragers. Dit beeld komt overeen met formele verantwoordelijkheden en verwachtingen. Wethouders, raadsgriffie en (lokale) media hebben volgens secretarissen ook behoorlijke aandacht voor integriteit en integriteitsbeleid. Raadsleden, politieke partijen en burgers in veel mindere mate.

Volgens griffiers zijn naast henzelf (bovenaan) ook de gemeentesecretaris, de ambtelijke leiding en in iets mindere mate de burgemeester de vaandel dragers van het integriteitsbeleid. Wethouders scoren lager dan de gemeenteraad – waar de griffiers het meeste zicht op hebben – al loopt deze in hun ogen ook niet voorop wanneer het om aandacht voor integriteitsvraagstukken gaat. De aandacht van de (lokale) media schatten de griffiers aanmerkelijk lager in dan secretarissen. Politieke partijen en burgers staan onderaan. Verdeeld zijn de griffiers ook over de kwestie of integriteit hoge prioriteit in de gemeenteraad krijgt: bijna een derde is het hier (zeer) mee eens, maar ruim een derde ook (zeer) oneens. Ofschoon 86% van de griffiers in ons onderzoek aangeeft zich uitdrukkelijk verantwoordelijk te voelen voor de integriteit in de raad, kunnen zij die verantwoordelijkheid uiteraard niet alleen dragen. Ook leven er ambities op dit vlak bij de burgemeester en het presidium. Op dit punt past de conclusie dat de verantwoordelijkheden voor de lokale politieke integriteit nog niet uitgekristalliseerd zijn.

POLITIEK EN POLITICI

Bestaan er verschillen tussen (lokale) politieke partijen in de mate waarin ze aandacht besteden aan integriteit? Opvallend is dat vooral ChristenUnie, GroenLinks, D66 en SGP volgens griffiers met behoorlijk tot veel aandacht voor integriteit in de raad opereren, althans veel aandacht hebben voor integriteit in hun politieke opereren. Zowel nationaal gevestigde grotere partijen als prominente lokale partijen hebben in de ogen van griffiers minder aandacht voor integriteit. Verder zijn weinig zinnige conclusies te trekken over

bijvoorbeeld verschillen tussen 'links' en 'rechts' en 'christelijk' versus 'niet-christelijk'. Al met al zijn de verschillen gering.

Intrigerend is dat 'de wensen van de eigen partij' en 'wat ze voor de eigen achterban willen bereiken' volgens griffiers de voornaamste drijfveren voor raadsleden zijn. Ruim twee derde van de griffiers geeft daarnaast aan dat raadsleden zich veel of volledig laten leiden door hun/de persoonlijke moraal en ethiek, direct gevolgd door 'wat ze voor burgers willen bereiken', 'wat burgers belangrijk vinden' en 'wensen van burgers'. Daarna volgen regels en procedures en eigen professionele standaarden. Gezien de vele (klassieke) bestuurskundige studies over botsende en conflicterende waarden, belangen en loyaliteiten van politici en ambtenaren (ten opzichte van bijvoorbeeld politiek, achterban, wet, professie of het eigen geweten) wekt het geen verbazing dat deze drijfveren naast elkaar bestaan.

ORGANISATIECULTUUR

In de gemeentelijke organisatiecultuur wordt volgens secretarissen open over integriteit, integriteitskwesties en dilemma's gesproken en spelen leidinggevend de rol die zij volgens wetenschappelijke theorieën en beleidsdoelstellingen moeten spelen. Driekwart van de secretarissen stelt dat er binnen de organisatie voldoende onderling vertrouwen heerst (5% is het daar overigens (zeer) mee oneens). Eveneens driekwart is van mening dat het voor medewerkers duidelijk is waar de grenzen liggen als het over integer gedrag gaat. Veel minder is de lokale ambtelijke top het eens met de stelling dat ongewenst gedrag ook altijd aan het licht komt. Men is van mening dat collega's elkaar niet altijd aanspreken op ongewenst gedrag (slechts 21.5% is het (zeer) eens met deze stelling). Zoals later zal blijken zijn regelingen voor vertrouwenspersonen, klokkenluiders, registratie en meldingen van schendingen, die aanspreekgedrag zouden moeten bevorderen en (indien nodig) formeel en sanctionerend ondersteunen, juist de regelingen die minder bekendheid onder medewerkers genieten. Onderzoek van De Graaf (2008, 2009) toont overigens aan dat de bereidheid en redenen om misstanden binnen overheidsorganisaties te melden uiteenlopen en dat grenzen tussen 'verklikken' en de persoonlijke 'spiegeltest' soms dun en vaag zijn. Dit maakt aanspreken en melden vaak ingewikkeld en betekent dat op dit punt alertheid nodig is, zeker in kleinere overheidsorganisaties waar men elkaar goed kent (ons kent ons).

Een tweede kanttekening bij het positieve (zelf)beeld van de organisatiecultuur vloeit voort uit de vergelijking met onderzoek onder medewerkers (hoofdstuk 2). Daaruit blijkt dat medewerkers in de gemeentelijke organisatie elkaar in beperkte mate op niet-integer gedrag aanspreken en er bovendien beperkt zicht op hebben.

We concluderen dat er duidelijk aandacht nodig is voor de werking van de instrumenten die beogen dat collega's elkaar aanspreken op integriteit en, indien dat niet lukt, zij de kanalen kennen en benutten om schendingen te melden (bij de leiding of elders in de vorm van het 'luiden van de klok').

GROTE VARIËTEIT AAN (VERPLICHT EN VRIJWILLIG) AANWEZIG INSTRUMENTARIUM

Bij het vellen van oordelen over de aanwezigheid en werking van beleidsinstrumenten, is het goed onderscheid te maken tussen verplichte, aangereikte en zelf ontwikkelde en verkozen instrumenten.

Met de aanwezigheid van het van rijkswege verplichte, regulerende instrumentarium (gedragscode, ambtseed, regelingen voor declaraties en nevenfuncties) voor de gemeentelijke organisatie zit het wel goed in het lokaal bestuur. De aanwezigheid is over de gehele linie gestegen, althans daar waar een vergelijking met eerdere inventarisaties mogelijk is. Relatief nieuwere instrumenten met een *soft control*-karakter zijn minder aanwezig en ook minder bekend, met uitzondering van integriteitstrainingen die volgens secretarissen een redelijke bekendheid genieten. Al is integriteit regelmatig onderwerp van gesprek in het werkoverleg, aldus gemeentesecretarissen, de verslaglegging hierover in managementrapportages blijft achter waardoor dit gegeven feitelijk weinig doorzichtig is.

Al met al wordt het beeld van eerder onderzoek ondersteund: wat klassiekere, regulerende en vaak ook verplichtende instrumenten zijn in het overgrote deel van gemeenten aanwezig (en deels ook inmiddels bekend), maar dit geldt minder voor nieuwere en minder tastbare instrumenten, zowel voor hun aanwezigheid als bekendheid.

Bijna elke gemeente beschikt over een gedragscode voor de raad en regelingen over het openbaar maken van nevenactiviteiten, onkostenvergoedingen en het aannemen van geschenken (let wel: de eerste twee instrumenten zijn verplicht, terwijl over onkosten en geschenken slechts richtlijnen bestaan; over de van rijkswege vastgestelde forfaitaire onkostenvergoeding hoeft door het raadslid bovendien niet specifiek verantwoording te worden afgelegd). Deze instrumenten zijn onder raadsleden over het algemeen behoorlijk tot zeer bekend, aldus griffiers (zij het in (veel) mindere mate dan de ambtenaren hun 'instrumentarium' kennen). Interessant zijn de bevindingen voor specifieke 'politieke' instrumenten. Meer dan tachtig procent van de griffiers stelt dat gemeenten afspraken maken over stemonthouding bij de schijn van belangenverstrengeling; een keuze van raadsleden gebaseerd op artikel 28 van de Gemeentewet. Expliciete aandacht voor integriteit in de inwerkperiode van nieuwe raadsleden is er bij zevenentachtig procent van de griffiers.

Dit percentage ligt hoger dan dat van het aantal gemeentesecretarissen dat aangeeft dat integriteit regelmatig onderdeel is van werkoverleg. Overigens is het bestaan van deze aandacht volgens griffiers bij een deel van de raadsleden zelf nog nauwelijks bekend.

BEKENDHEID EN EFFECTIVITEIT VAN WAT AANWEZIG IS

De bekendheid van de instrumenten verschilt. Instrumenten die in bijna elke gemeente aanwezig zijn, genieten de meeste bekendheid, maar er zijn ook uitzonderingen. De wat minder 'harde' en zichtbare instrumenten als de klokkenluidersregeling en de vertrouwenspersoon (zij nemen qua aanwezigheid een middenpositie in) zijn minder bekend dan bijvoorbeeld de gedragscode of geschenkenregel. Over het algemeen is de bekendheid van de instrumenten bij raadsleden volgens griffiers hoog. Voor elk instrument geldt dat het bij minstens (ruim) de helft van de raadsleden behoorlijk tot zeer bekend is. Ook wanneer minder dan twintig procent stelt dat wethouders worden onderworpen aan een integriteitstoets, is dit instrument – indien aanwezig – wel bij twee derde van de raadsleden behoorlijk tot zeer bekend.

Ook de effectiviteit van instrumenten wordt verschillend beoordeeld. De meest aanwezige (en vaak ook bekende) instrumenten zijn volgens secretarissen en griffiers in de regel het meest effectief. Wanneer daarnaast het algemene effectiviteitsoordeel wordt vergeleken met het effectiviteitsoordeel over instrumenten die ook feitelijk in de gemeente van de respondent aanwezig zijn, geldt in bijna alle gevallen dat het laatste oordeel hoger uitvalt. De instrumenten met de hoogste effectiviteit zijn volgens secretarissen ook in zeer hoge mate in de gemeentelijke organisatie aanwezig. 'Bekend maakt bemind' of scherper: 'wat we hebben werkt ook goed en daarom hebben we het ook'. Dat geldt minder voor integriteitstrainingen, die trouwens wel als (zeer) effectief worden beschouwd. Opvallend is dat instrumenten die onder de noemer *screening* vallen en dus tot de *hard controls* behoren – controle van diploma's en getuigschriften en risicoanalyses – als minder effectief worden beoordeeld dan de eerder genoemde instrumenten. Overigens staan deze ook in de onderste regionen wat betreft aanwezigheid. Hetzelfde geldt tot op zekere hoogte voor centrale registratie van schendingen en verslaglegging van het integriteitsbeleid in managementrapportages.

Van alle instrumenten voor de gemeenteraad is de openbaarmaking van nevenactiviteiten het meest effectief volgens raadsgriffiers. Meer dan zeventig procent van hen vindt dit instrument behoorlijk tot zeer effectief (in vrijwel alle gemeenteraden aanwezig volgens hen). Ook afspraken over stemonthouding hebben naast hoge aanwezigheid en bekendheid, een hoge mate van effectiviteit. Net als bij secretarissen worden enkele instrumenten die veel aanwezig

en zeer bekend zijn, niet als bijzonder effectief beschouwd, zoals regelingen voor onkostenvergoeding en het aannemen van geschenken (hetgeen kan impliceren dat een teveel aan regelingen er juist toe leidt dat men zich hieraan onttrekt). Voor tenminste twee instrumenten geldt het omgekeerde. Expliciete aandacht van burgemeester en wethouders voor integriteit voorafgaand aan het aantreden van nieuwe raadsleden wordt opmerkelijk effectief beoordeeld, terwijl er in veel gemeenten van zulke expliciete aandacht geen sprake is.

Voor alle instrumenten geldt dat ze (fors) effectiever worden bevonden indien ze volgens griffiers ook aanwezig zijn. De beoordeling van de effectiviteit van de integriteitstoets van wethouders stijgt 25% wanneer het instrument ook daadwerkelijk aanwezig is (hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat er uiteindelijk weinig griffiers zijn die aangegeven hebben dit instrument ook in te zetten). Ditzelfde geldt voor trainingen die op moreel bewustzijn en integer handelen zijn gericht en het toezicht van het presidium op het integriteitsbeleid (een toename in het effectiviteitsoordeel van respectievelijk zestien en drieëntwintig procent). Voor dit laatste instrument geldt dat het volgens slechts de helft van de griffiers in hun gemeente adequaat functioneert. Op dit terrein kan de integriteit van Nederlandse gemeenteraden worden versterkt, waarin het presidium (met burgemeester en raadsgriffier) een centrale rol zou kunnen vervullen.

Interessant zijn de meningen over de factoren en instituties met invloed op het integriteitsbeleid. De eigen invloed van secretarissen wordt als meest aanzienlijk gekarakteriseerd. Ook aan het college van B&W en de persoon of eenheid die belast is met het integriteitsbeleid wordt relatief veel invloed toegekend. Als wetgever heeft de rijksoverheid ook een stevige invloed, aldus de secretarissen, maar slechts een kwart van hen geeft aan dat het ministerie van BZK als aanjagend en toezichhoudend instituut (zeer) veel invloed heeft (gehad) op het beleid; de helft vindt dat het ministerie enige invloed heeft. Het is lastig in te schatten in hoeverre dit enigszins 'chauvinistische' resultaat de werkelijkheid recht doet, maar feit is dat naast voorschriften van rijkswege ook lokaal veel, soms vooruitstrevende, beleidsinitiatieven zijn ontwikkeld.

Griffiers (evenals secretarissen voor het gehele beleid) achten de eigen invloed op het beleid voor de gemeenteraad het grootst. De ambtelijke leiding heeft volgens de griffiers daarentegen de minste invloed. Dit getuigt – zoals ook bij gemeentesecretarissen – van een positieve zelfrapportage. Anderzijds moet worden erkend dat gemeenten en VNG behoorlijk actief zijn op dit terrein, zoals ook al in het begin van deze rapportage werd opgemerkt. Met name grote gemeenten zoals Amsterdam hebben een duidelijke initiërende rol gespeeld.

Tot slot valt het op dat er verschillen zijn tussen kleinere en grotere gemeenten, vooral in de mate waarin het instrumentarium en de effectiviteit ervan op orde worden geacht en – wellicht daarmee samenhangend – de mate waarin invloed van wetgeving vanuit de rijksoverheid en het ministerie van BZK als

aanjager als groter of kleiner wordt beoordeeld. Zowel de aandacht voor integriteit als de effectiviteit van beleid is het grootst in grotere gemeenten (vooral de grote vier, maar ook de groep daaronder, met 100.000-250.000 inwoners).

INTEGRITEITSBELEID VAN DE TOEKOMST

Duidelijk is dat het lokaal bestuur grote vorderingen heeft gemaakt in aandacht voor integriteit en integriteitsbeleid. Het besef van het belang van integriteit en de noodzaak er serieus aandacht aan te besteden is onder direct betrokkenen en leidinggevendenden breed aanwezig en dat geldt zowel voor het lokale politieke als het ambtelijke bestuur, voor instrumenten gericht op regels, procedures, normen en sancties en de gerichtheid op het tegengaan van schendingen (*hard controls*) als voor initiatieven gericht op bewustwording en moreel besef om integriteitsproblemen te voorkomen (*soft controls*). Tegelijk is duidelijk dat uit ons onderzoek een aantal aanvullende kanttekeningen en suggesties voortvloeit, zeker wanneer wordt geredeneerd vanuit de wens te komen tot wat Karssing en Spoor (2010) betitelen als 'integriteitsbeleid 3.0' (waarbij integriteit een volkomen vanzelfsprekend en geïntegreerd onderdeel is van (goed) ambtenaarschap).

1. Er bestaan in gemeenten veel regelingen, normen en procedures, maar niet alle *hard controls* zijn overal doorgedrongen, bekend en effectief. Aandacht is nodig voor een adequate *registratie* van wat er misgaat (integriteitsschendingen) en voor de instrumenten om op de stand van zaken te *reflecteren* (managementrapportages, verslaglegging en beleidsverantwoording).
2. Nieuwere instrumenten met veelal een *soft control*-karakter, gericht op bewustwording, zijn minder aanwezig en nog minder bekend. Aandacht is ook nodig voor het trainen van integriteitsbewustzijn, het continu in gesprek blijven over integriteit en het belang van *aandacht voor integriteit in alle dagelijkse werkprocessen*, vanaf het moment van aanstelling en beëindiging.
3. Het laten doordringen van 'integriteit' tot in alle haarvaten van de organisatie is niet iets dat landelijk georganiseerd kan worden. Hierin schuilt een opdracht voor het lokale politieke en ambtelijke bestuur.
4. Meer *aandacht blijft nodig voor initiatieven gericht op de lokale politiek* (gemeenteraad, politieke partijen), omdat de politiek achterloopt bij de beleidsontwikkeling in de ambtelijke organisatie. Er is minder beleid, niet alle thema's staan op de agenda (partijfinanciën), terwijl zich lokaal toch veel integriteitsdilemma's voordoen. Belangenverstrengeling en waarden- en loyaliteitsconflicten behoren per slot tot de dagelijkse werkelijkheid van politici. Hetzelfde lijkt te gelden voor de integriteit van het 'bestuur' (B&W), een thema dat in ons onderzoek minder aan bod kwam.

5. Er bestaan nogal wat *verschillen tussen kleinere en grotere gemeenten* in aandacht voor en de aanwezigheid van beleid. Dat zal te maken hebben met de aard en omvang van de problematiek en met de aanwezige capaciteit en deskundigheid, maar die factoren zouden regionaal, provinciaal en landelijk tot bezinning moeten leiden over de gewenste inrichting van het beleid in brede zin.
6. Een neveneffect van een veelheid aan instrumenten kan zijn dat het zicht op het totaal verloren gaat en het naleven van regels een doel op zich wordt. Dat roept de vraag op naar de optimale mix van instrumenten (*hard* en *soft*) en van organen of instituties die zich voor integriteit inzetten. Een meer stelsel- of systeemgerichte benadering zou dienstbaar kunnen zijn.
7. De veelheid en verscheidenheid van instrumenten roepen de vraag op welke instrumenten er in welke context echt toe doen en welke instrumenten wellicht kunnen worden geschrapt.

MORAAL IN BEWEGING

In een van zijn columns die hij al dertig jaar lang voor *Binnenlands Bestuur* schrijft, merkte Douwe Jan Elzinga op, dat er bij voortduring en met grote intensiteit wordt getwijfeld aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. 'Er is altijd wel een bestuurder of een instituut voorhanden om aan te geven dat het vijf voor twaalf is.' Legitimiteitserosie en verlies van vertrouwen van de burger in de overheid kenschetsen de deplorabele toestand waarin het openbaar bestuur zou verkeren. Hij vindt dat doemdenkers en onheilsprofeten moeten worden ontmaskerd en bestreden, want bestuurlijk doemdenken leidt volgens hem tot algehele stagnatie omdat de analyse veelal weinig overtuigingskracht heeft (Elzinga, 2010). Inderdaad, het is niet zo gemakkelijk empirisch helder en verantwoord vast te stellen of beleid en bestuur aan daarvoor geldende maatstaven voldoen of deze worden nageleefd en in welke mate dat gebeurt.

Met deze wetenschap in het achterhoofd, hebben wij in ons onderzoek geprobeerd de stand van zaken van de integriteit, het integriteitsbeleid en de effectiviteit van het beleid op te maken. De conclusies van ons onderzoek geven geen aanleiding ons in het koor van de somberaars, doemdenkers en criticasters te mengen. De integriteit en het integriteitsbeleid in gemeenten staan er *grosso modo* goed voor, terwijl we er tegelijk voor pleiten aan het thema continue aandacht te besteden en het te onderhouden met het besef dat het altijd beter kan. Maar hoe dan wel?

Dat is moeilijk in theorie aan te geven, want in de eerste plaats is het de samenleving die eisen stelt aan het functioneren van het bestuur dat over haar is gesteld. De waarden en normen die daarin een rol spelen, ontspruiten aan de publieke moraal die zich vormt en in beweging blijft. Integriteit is geen statisch concept. De samenleving, de burger, eist van bestuursorganen en van

bestuurders (en van de ambtelijke dienst die onder hun verantwoordelijkheid functioneert) onkreukbaarheid. Deze publieke moraal heeft zich de laatste jaren sterk ontwikkeld. Bewustwording en een kritische houding tegenover de overheid zijn daarvan belangrijke en zichtbare uitingen. De overheid beantwoordde die eis van onkreukbaarheid door middel van tal van beleidsmaatregelen die het integer handelen in en van de organisatie moeten waarborgen en in goede banen moeten leiden en die integriteitsschendingen dienen te voorkomen. Deze beweging zal steeds doorgaan, er zullen nieuwe eisen, nieuwe regels en nieuwe normen bijkomen en oude verdwijnen. De ontwikkeling van het integriteitsbeleid in de tijd laat dit ook zien. Hoe goed het integriteitsbeleid ook op orde is, in zekere zin is integriteit 'nooit af'.

Het gesignaleerde aantal onderzoeken naar corruptie, fraude en andere schendingen geeft aan dat er onverminderd aandacht nodig is voor het signaleren en bestrijden van integriteitsschendingen in het openbaar bestuur en het bevorderen van integriteit van bestuurders, ambtenaren en politici. Dat geldt niet alleen voor gemeenten maar voor alle overheidsniveaus. Er zijn veel overheidsorganen die zich daarvan onvoldoende bewust zijn. Dat geldt voor een deel van de gemeenten, maar zeker ook voor andere (semi)overheidsniveaus. Vooral de politiek dient een inhaalslag te maken. Politici en bestuurders moeten (en willen) middenin de samenleving staan, maar daarmee zijn niet altijd waarden als onafhankelijkheid en integriteit te verenigen. Dat wijst op de noodzaak voor ons openbaar bestuur te komen tot een besturingsfilosofie waarvan integriteit een vanzelfsprekend onderdeel uitmaakt, maar tevens wordt verbonden met andere eisen die we aan politici en ambtenaren stellen. Goed besturen vereist aandacht voor effectiviteit, democratie, rechtmatigheid en integriteit.

REFERENTIES

- Adobor, H. (2006). Exploring the Role Performance of Corporate Ethics Officers. *Journal of Business Ethics*, 69 (1): 57-75.
- Algemene Rekenkamer (1996). *Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken*. Kamerstukken II, 24 655, nr. 1-2. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer (2010). *Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Anechiarico, F. & J.B. Jacobs (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago/London: University of Chicago Press.
- Bovens, M. (1996). De integriteit van de bedrijfsmatige overheid, in: M. Bovens & A. Hemelrijk (red.), *Het verhaal van de moraal*. Amsterdam/Meppel: Boom, p. 150-170.
- Bovens, M. (2006). Het ongelijk van Dales. *Bestuurskunde* (1): 64-74.
- Bovens, M.A.P., G. Pikker & A. Harreman (2004). *Op elkaar aangewezen. Een verkenning van de kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren*. Eindrapportage in opdracht van het college van Burgemeester en Wethouders van gemeente Amsterdam. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer (zesde druk).
- Brenkert, G.G. (ed.) (2004). *Corporate Integrity and Accountability*. Thousand Oaks: Sage.
- Cooper, T.L. (ed.) (2001). *Handbook of Administrative Ethics*. New York/Basel: Marcel Dekker (second edition).
- Dales, C.I. (1994). Om de integriteit van het openbaar bestuur. Toespraken juni 1992 en september 1992, in: L.W.J.C. Huberts (red.), *Machtsbederf ter discussie*. Amsterdam: VU Uitgeverij, p. 7-18.
- Denhardt, R.B. & J.V. Denhardt (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60 (6).
- Dohmen, J. & J. Verlaan (2003). *Kreukbaar Nederland. Van bouwput tot beerput*. Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad.
- Dunn, W.N. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hall (fourth edition).
- Elzinga, D.J. (2010). Markt voor doemdenkers is groot en breed vertakt. *Binnenlands Bestuur*, 28 mei 2010: 51.
- Ethicon (2003). *Gedragscodes binnen overheidsinstellingen*. www.ovia.nl/dossiers/intoverheid/codeoverheidsinstellingen/verslag.ppt

- Fijnaut, C. & L.W.J.C. Huberts (eds.) (2002). *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. Dordrecht: Kluwer Law International.
- Global Forum on fighting corruption and safeguarding integrity II (2001). *Final Report The Hague* (28-31 May 2001). The Hague.
- Graaf, G. de (2010). The Loyalties of Top Public Administrators. *Journal of Public Administration Research and Theory; Advance Access*, 21 June 21 2010: 1-22.
- GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption) (2003). *First Evaluation Round. Evaluation Report on the Netherlands*. Adopted by GRECO 24-28 March 2003. Council of Europe, Directorate General I – Legal Affairs, Department of Crime Problems. Strasbourg: GRECO Secretariat (www.greco.coe.nl).
- Hart, P. 't & A.W. Wille (2006). Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart? *Public Administration*, 84 (1): 121-146.
- Heidenheimer, A.J. & M. Johnston (eds.) (2002). *Political Corruption. Concepts & Contexts*. New Brunswick/London: Transaction Publishers (third edition).
- Heidenheimer, A.J., M. Johnston & V.T. Levine (eds.) (1989). *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick/London: Transaction Publishers.
- Heuvel, G.A.A.J. van den, H.M.J. Quaedvlieg, J.M. Reijntjes, D. Roef & J. Zijlstra (2002). De maat van het onregelmatige. Een rapport over aard en omvang van de onregelmatigheden in de bouwnijverheid, in: Parlementaire enquête Bouwnijverheid, *De bouw uit de schaduw 4. Bijlage 2. Aard en omvang van onregelmatigheden in de bouwnijverheid*. Kamerstukken II 2002/03, 28 244, nr. 9. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Heuvel, J.H.J. van den (2008). Gemeenteraadsleden en eigen belang. *Openbaar bestuur*, 18 (3): 20-25.
- Heuvel, J.H.J. van den (2010). Integriteit moet altijd voorop staan. *Staatscourant*, 2 juni 2010.
- Heuvel, J.H.J. van den & L.W.J.C. Huberts (2003). *Integriteitsbeleid van gemeenten*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA.
- Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts & S. Verberk (1999). *Integriteit in drievoud, een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA.
- Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts & S. Verberk (2002). *Het morele gezicht van de overheid: waarden, normen en beleid*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA.
- Heywood, P. (ed.) (1997). *Political Corruption*. Blackwell: Oxford.
- Hoetjes, B.J.S. (1982). *Corruptie bij de overheid. Een bestuurlijk en politiek probleem, sociaal-wetenschappelijk beschouwd*. Den Haag: VUGA.
- Hoetjes, B.J.S. (1986). Ambtelijke corruptie en het lokale bestuursniveau, in: A.F.A. Korsten & W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid. Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*. Leiden: Stenfert Kroese, p. 201-210.
- Hoetjes, B.J.S. (1991). Over de schreef. Het schemergebied tussen ambtenaar en burger. *Justitiële verkenningen*, 17 (4): 8-32.
- Hondeghem, A. (ed.) (1998). *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. EGPA Yearbook. Amsterdam: IOS.
- Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Huberts, L.W.J.C. (red.) (1992). *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*. Arnhem: Gouda Quint.

- Huberts, L.W.J.C. (1993). Omvang en bestrijding van bestuurlijke criminaliteit. *Justitiële verkenningen*, 19: 151-169.
- Huberts, L.W.J.C. (red.) (1994). *Machtsbederf ter discussie, bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Huberts, L.W.J.C. (2001). *The Netherlands. Corruption and Anti-Corruption Policies in The Netherlands: An Evaluation*. Berlin: Transparency International.
- Huberts, L.W.J.C. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past...* Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Huberts, L.W.J.C. & J.M. Nelen (2005). *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur. Omvang, aard en afdoening*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA.
- Huberts, L.W.J.C., F. Anechiarico & F.E. Six (eds.) (2008). *Local Integrity Systems: World Cities Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*. The Hague: Bju Publishers.
- Huberts, L.W.J.C., F. Anechiarico, F.E. Six & J.C.V. van der Veer (2008). Local Integrity Systems Analysis and Assessment, in: L.W.J.C. Huberts, F. Anechiarico & F.E. Six (eds.), *Local Integrity Systems: World Cities Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*. The Hague: Bju Publishers, p. 271-296.
- Huczynski, A. & D. Buchanan (2001). *Organizational Behavior. An Introductory Text*. Prentice Hall/Financial Times (fourth edition).
- Hulten, M. van (2002). *Corruptie. Onbekend, onbemand, alomtegenwoordig*. Amsterdam: Boom.
- Jeurissen, R.J.M. (2002). *De onderneming als wereldburger*. Breukelen: Nijenrode University Press.
- Kaptein, M. (1998). *Ethics Management*. Dordrecht: Kluwer.
- Kaptein, M. (2002). *De integere manager*. Assen: Van Gorcum.
- Kaptein, M. & J. Wempe (2002). *The Balanced Company. A Theory of Corporate Integrity*. Oxford: Oxford University Press.
- Karssing, E.D. (2001). *Morele competentie in organisaties*. Assen: Van Gorcum.
- Karssing, E.D. (2002). Integriteit en beroepsbeoefenaren, in: R.J.M. Jeurissen & A.W. Musschenga (red.), *Integriteit in bedrijf, organisatie en openbaar bestuur*. Assen: Van Gorcum, p. 17-35.
- Karssing, E.D. & S. Spoor (2010). Integriteit 3.0. Naar een derde generatie integriteitsbeleid, in: E.D. Karssing & M. Zweegers (red.), *Jaarboek Integriteit 2010*. Den Haag: BIOS, p. 72-81.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Lasthuizen, K., M. van Voorst & L.W.J.C. Huberts (2009). Integriteit in de praktijk van het openbaar bestuur. *Openbaar Bestuur*, 19 (1): 2-5.
- Lawton, A. (1998). *Ethical Management for the Public Services*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Luijk, H. van (1993). *Om redelijk gewin, oefeningen in de bedrijfsethiek*. Amsterdam: Boom.
- Luijk, H. van (2002). Integriteit in het publieke domein, in: R.J.M. Jeurissen & A.W. Musschenga (red.), *Integriteit in bedrijf, organisatie en openbaar bestuur*. Assen: van Gorcum.
- Luijk, H. van (2004). Integrity in the Private, the Public and the Corporate Domain, in: G.G. Blenkert (ed.), *Corporate Integrity and Accountability*. Thousand Oaks: Sage, p. 38-54.

- Maesschalck, J. (2005). How Scandals Affect the Values and Policies of Decision Makers, in: J. Garrard & J. Newell (eds.), *Scandals in Past and Contemporary Politics*. Manchester: Manchester University Press, p. 213-228.
- McGregor, D.M. (1960). *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- Menzel, D.C. (2001). Ethics Management in Public Organizations: What, Why, and How?, in: T.L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*. New York/Basel: Marcel Dekker (second edition), p. 355-366.
- Minister-president, minister van Algemene Zaken (2004). *Publieke moraal*. Brief van 5 maart 2004 van de minister-president, minister van Algemene Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2003/04, 29 454, nr. 1.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004). Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2004 (uitgevoerd door Research voor Beleid).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2008 (uitgevoerd door Research voor Beleid).
- Mischkowitz, R., H. Bruhn, R. Desch, G.-E. Hübner & D. Beese (2000). *Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll. Ein gemeinsames Forschungsprojekt des BundesKriminalamtes und der Polizei-Führungsakademie*. Wiesbaden: BKA.
- Montefiori, A. & D. Vines (eds.) (1999). *Integrity in the Public and Private Domains*. London: Routledge.
- Nelen, H. (2003). *Integriteit in publieke functies. Het Centraal Registratiepunt Integriteitschendingen van de gemeente Amsterdam doorgelicht*. Den Haag: Boom.
- Nelen, H. & A. Nieuwendijk (2003). *Geen ABC. Analyse van rijksrechercheonderzoeken naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie*. Den Haag: Boom.
- Niemeijer, E., W. Huisman & W.M.E.H. Beijers (1997). *Gemeentelijk integriteitsbeleid: een blik op de praktijk*. Amsterdam: Vrije Universiteit, Vakgroep Criminologie.
- Nieuwbeerta, P. (ed.) (2002). *Crime Victimization in Comparative Perspective. Results from the International Crime Victims Survey, 1989-2000*. Den Haag: Boom.
- OECD (2000). *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: Organization of Economic Co-operation and Development.
- Paine, L.S. (1994). Managing for Organizational Integrity. *Harvard Business Review*, 72: 106-117.
- Parlementaire enquête Bouwnijverheid (2002). *De bouw uit de schaduw. Eindrapport parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid*. Kamerstukken II 2002/03, 28 244, nr. 5-6. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Pawson, R. (2002). Evidence-Based Policy: The Promise of 'Realist Synthesis'. *Evaluation*, 8 (3): 340-358.
- Pieth, M. & P. Eigen (eds.) (1999). *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme. Bekämpfung. Prävention*. Luchterhand: Neuwied, Kriftel.
- Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System (TI Source Book 2000)*. Berlin: Transparency International.
- Porta, D. della & A. Vanucci (1999). *Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Aldine de Gruyter.
- Preston, N. & C. Sampford (with C.-A. Bois) (1998). *Ethics and Political Practice. Perspectives on Legislative Ethics*. Leichhardt/London: The Federation Press/Routledge.

- Punch, M., E. Kolthoff, K. van der Vijver & B. van Vliet (eds.) (1993). *Coping with Corruption in a Borderless World. Proceedings of the Fifth International Anti-Corruption Conference*. Deventer: Kluwer Law & Taxation Publishers.
- Resultaten enquête Integriteit (2008). Binnenlands Bestuur, 24 december 2008, p. 24-27.
- Rohr, J.A. (1989). *Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values*. New York/Basel: Marcel Dekker (second edition).
- Tankeren, M.H.M. van (2007). Het preventieve integriteitsbeleid van de politie Amsterdam-Amstelland. Een onderzoek naar de werking en effectiviteit. Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland/Vrije Universiteit Amsterdam.
- Transparency International (2001). *The National Integrity System. Concept and Practice*. A Report by Transparency International (TI) for the Global Forum II on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity (A report prepared by Alan Doig & Stephanie McIvor). Berlin: Transparency International.
- Treviño, L.K. & K.A. Nelson (1999). *Managing Business Ethics. Straight Talk about How To Do It Right*. Hoboken, NJ: John Wiley and Sons.
- UNDP (1998). *Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. New York: United Nations Development Programme.
- Wal, Z. van der (2008). *Value Solidity. Differences, Similarities and Conflicts between the Organizational Values of Government and Business*. Amsterdam: VU University.
- Wal, Z. van der & M. Vermeulen (2005). Waarden in het openbaar bestuur. *Openbaar Bestuur*, 15 (4): 2-6.
- Williams, R. & A. Doig (eds.) (2000). *Controlling Corruption*. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 VRAGENLIJST

GEMEENTESECRETARIS

INTEGRITEIT EN HET LOKAAL BESTUUR

VRAGENLIJST GEMEENTESECRETARIS

Dit onderzoek richt zich op de integriteit en het integriteitsbeleid van het lokaal bestuur, toegespitst op de lokale politiek en de gemeenteraad. Welke dilemma's en problemen doen zich voor, welke instrumenten zijn aanwezig, in hoeverre werken ze en welke factoren hebben daar invloed op?

Met het oog daarop omvat de vragenlijst verschillende onderdelen.

De antwoorden worden vertrouwelijk behandeld; er volgt geen rapportage per gemeente en de uitkomsten zijn straks niet tot individuele personen of specifieke gemeenten te herleiden.

Wij zijn u erkentelijk voor uw tijd en voor de moeite die u neemt om deze vragenlijst in te vullen. Wij verzoeken u de ingevulde vragenlijst **voor 20 februari** aan ons terug te sturen in bijgevoegde portvrije envelop. De resultaten zullen op de website van de Vrije Universiteit (Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur) worden gepubliceerd.

1. Algemeen en persoonlijk

1.1 Hoeveel inwoners heeft uw gemeente?

- ☐ Minder dan 20.000
- ☐ 20.000-50.000
- ☐ 50.000-100.000
- ☐ 100.000-250.000
- ☐ Meer dan 250.00

1.2 Hoeveel medewerkers telt de ambtelijke dienst van uw gemeente? ongeveer(fte)

1.3 Hoeveel jaar werkt u in het *lokale* openbaar bestuur?

- 1.4 Hoeveel jaar bent u in *uw huidige functie* in dienst van deze gemeente?

.....

- 1.5 Wat is uw leeftijd?

.....

- 1.6 Wat is uw geslacht?

- ☐ man
- ☐ vrouw

2. Aandacht voor integriteit en integriteitsbeleid

In welke mate besteden de verschillende betrokkenen binnen en rondom het lokale bestuur aandacht aan integriteit(sbeleid)? *(Kruis uw antwoord aan in het betreffende hokje)*

[illegible]

3. Integriteitsbeleid

3.1 Over welke beleidsinstrumenten beschikt uw organisatie en hoe bekend zijn ze naar uw mening onder medewerkers?

[illegible]

3.2 Hoe is uw oordeel over de effectiviteit van de (aanwezige) instrumenten? In welke mate dragen ze bij aan de integriteit en het integriteitsbeleid van de gemeente?

Beleidsinstrument	Niet effectief	Nauwelijks effectief	Enigszins effectief	Behoorlijk effectief	Zeer effectief	Niet aanwezig
1. Regels voor het aan-nemen van geschenken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Verslag over het integriteitsbeleid in managementrapportage(s)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Gedragscode voor medewerkers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Ambtseed	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Vertrouwenspersoon integriteit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Regels voor neven-functies	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Klokkenluidersregeling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Centrale registratie van integriteitsschendingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Verrichten van risico-analyses of kwetsbaarheidsonderzoeken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Controle juistheid van diploma's en getuigschrijftten bij indiensttreding	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Trainingen gericht op moreel bewustzijn en/of integer handelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Regels voor het declareren van onkosten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Regelmatig onderwerp van gesprek in werk-overleg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3.3 Wat is uw oordeel over het integriteitsbeleid als geheel voor de gemeente?

	Niet effectief	Nauwelijks effectief	Enigszins effectief	Behoorlijk effectief	Zeer effectief
Integriteitsbeleid gemeente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 3.4 Heeft uw gemeente een persoon of eenheid die belast is met het integriteitsbeleid? En zo ja, waaronder valt deze persoon of eenheid?
- ☐ ja, nl Personeelszaken
 - ☐ ja, nl Bestuurszaken
 - ☐ ja, anders nl
 - ☐ nee
 - ☐ weet niet
- 3.5 Wordt het integriteitsbeleid periodiek geëvalueerd?
- ☐ Ja, de laatste keer was in:
 - ☐ Nee (Ga verder naar vraag 3.7)
 - ☐ Weet niet (Ga verder naar vraag 3.7)
- 3.6 Zo ja, in welke mate is het beleid na de laatste evaluatie aangepast of verbeterd?

	Niet	Nauwelijks	Enigszins	Veel	Zeer veel
Beleid aangepast of verbeterd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 3.7 Is er al – conform art. 125 van de Ambtenarenwet – verslag over het integriteitsbeleid van uw gemeente uitgebracht, bijvoorbeeld als afzonderlijke nota voor de gemeenteraad of opgenomen in het burgerjaarverslag of anderszins?
- ☐ Ja, afzonderlijk verslag
 - ☐ Ja, opgenomen in een ander verslag
 - ☐ Anders
 - ☐ Nee
 - ☐ Weet niet
- 3.8 Hoe zou u het totale integriteitsbeleid van uw gemeente karakteriseren? In de onderstaande stellingen komen verschillende dimensies aan de orde. We zijn benieuwd in welke mate u zich kunt vinden in de typering van de aard en de gevolgen van het integriteitsbeleid.

Bent u het met de stellingen (zeer) oneens of eens?

	Ze er mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Ze er mee eens
1. Het integriteitsbeleid verdient in onze gemeente (nog) meer aandacht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Een gebrek aan personele inzet (capaciteit) belemmert het integriteitsbeleid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Het beleid is vooral gericht op het stimuleren van integer handelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Het beleid is vooral gericht op het naleven van regels	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Het gemeentelijke integriteitsbeleid richt zich meer op uitvoerenden dan op leidinggevenden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Het beleid versterkt het morele bewustzijn van de medewerkers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Het beleid leidt tot meer integer gedrag van medewerkers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Het beleid voorkomt integriteitsschendingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Het integriteitsbeleid maakt medewerkers risicomijdend en erg voorzichtig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Het beleid leidt tot sneller en beter opsporen van integriteitsschendingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Er is behoefte aan het inhuren van externe capaciteit/ ondersteuning voor het verder ontwikkelen van ons integriteitsbeleid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Het beleid is effectief (er worden integriteitsschendingen door voorkomen, opgespoord of bestraft)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Invloed op het integriteitsbeleid

Na de eerdere vragen over de inhoud en werking van het beleid en over de onderzoeken naar corruptie en fraude, gaat het bij de volgende vraag om de invloed op het integriteitsbeleid. Waarvoor komt een gemeente tot een beleid, waardoor wordt gekozen voor bepaalde instrumenten? Hoe groot acht u de invloed van de onderstaande omstandigheden en betrokkenen op de inhoud van het beleid?

Beleid/beleids-instrument	Invloed rijks-overheid			Invloed college van B&W			Invloed gemeente-raad			Invloed vanuit de ambtelijke leiding		
	Geen	Enige	Veel	Geen	Enige	Veel	Geen	Enige	Veel	Geen	Enige	Veel
6. Verrichten van risicoanalyses of kwetsbaarheids-onderzoeken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Trainingen moreel bewustzijn en/of integer handelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Organisatiecultuur

Wat typeert de gemeentelijke organisatiecultuur? Geef u alstublieft aan in hoeverre u het (zeer) oneens dan wel (zeer) eens bent de volgende stellingen. Let op: het gaat hier om de werkelijke en niet om de gewenste situatie.

Typering van de organisatiecultuur	Ze		Neutraal	Mee	
	oneens	oneens		eens	Ze
1. Leidinggevend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Direct leidinggevend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. De organisatie staat open voor het bespreken van morele dilemma's in de taakuitvoering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Indien een leidinggevende constateert dat een medewerker zich ongewenst gedraagt, dan spreekt hij de betrokkene hierop aan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Het is eenieder voldoende duidelijk gemaakt waar de grenzen liggen wat betreft het omgaan met bedrijfsmiddelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Medewerkers beschikken over voldoende middelen om hun taken op een verantwoordelijke wijze uit te voeren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Indien een medewerker constateert dat een collega zich ongewenst gedraagt, dan spreekt hij de betrokkene hierop aan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Als een collega binnen deze organisatie iets doet wat niet is toegestaan, komt een van de collega's daar achter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Binnen de organisatie is er voldoende ruimte voor het bespreken van ethische dilemma's	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Indien iemand wordt aangesproken op zijn gedrag, dan gebeurt dit op een respectvolle manier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Binnen de organisatie heerst er onderling vertrouwen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7.3 Wat zou u voor een rapportcijfer geven aan de integriteit van de onderstaande sectoren in Nederland?

Organisatie/sector	Rapportcijfer integriteit 1. (zeer slecht) -10. (uitstekend)									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Rijksoverheid/ministeries										
2. Provincies										
3. Gemeenten										
4. Waterschappen										
5. ZBO's										
6. Rechterlijke macht										
7. Politie										
8. Eerste Kamer										
9. Tweede Kamer										
10. Bedrijfsleven										

8. Integriteitsproblematiek

Onderzoeken naar integriteit, fraude, corruptie: Verzoek om feitelijke informatie

In het verleden heeft de VU een aantal keren geïnventariseerd hoeveel onderzoeken naar corruptie en fraude gemeenten (laten) doen. Daarbij gaat het om een beperkt maar niet onbelangrijk deel van de integriteitsproblematiek. We hopen dat u daarom aan het volgende verzoek om informatie tegemoet kunt komen. Eerst volgen de ook in het verleden gestelde vragen over fraude en corruptie (om een vergelijking in de tijd mogelijk te maken). Daarna sluiten we aan bij het landelijke initiatief om alle onderdelen van het openbaar bestuur hun onderzoeken naar integriteitsschendingen te laten registreren.

I Corruptie en fraudegevallen

Eerst volgt een omschrijving van de belangrijkste begrippen. Daarna volgen de vragen.

Bij *corruptie* gaat het om ambtenaren, bestuurders of politici die de kennis of macht, die met hun functie verbonden is, misbruiken om van derden financiële of andere gunsten te verkrijgen. Ze doen iets of laten iets na met het oog op het verkrijgen van geld, goederen, diensten of andere gunsten van collega's of van particulieren (vrienden, familie), bedrijven, organisaties of instanties van buiten de eigen organisatie. Medewerkers *frauderen* indien ze de kennis of macht, die met hun functie verbonden is, misbruiken voor persoonlijk profijt, zonder dat er partijen van buiten het openbaar bestuur in het geding zijn; het gaat om intern misbruik (zoals het geval is bij diefstal, declaratiefraude, verduistering).

Bij 'werkelijke gevallen' gaat het om de gevallen waarvoor het naar uw persoonlijke mening vaststaat dat er corruptie of fraude in het geding was. Bij vermeende gevallen kwam u al dan niet na onderzoek tot de slotsom dat er geen fraude of corruptie in het geding was.

De vraag is nu *hoe vaak* uw gemeente de afgelopen **twee** jaren (2008-2009) te maken had met (vermeende) gevallen van corruptie of fraude?

	Ambtenaar (aantal gevallen)	Bestuurder, politicus (B&W, gemeenteraad) (aantal gevallen)
Werkelijke corruptie		
- Intern afgehandeld
- Politie/justitie ingeschakeld
Werkelijke fraude		
- Intern afgehandeld
- Politie/justitie ingeschakeld
Vermeende corruptie
Vermeende fraude

In *hoeveel* gevallen leidde het inschakelen van politie en justitie bij corruptie en fraude tot een strafzaak en daarna tot een veroordeling?

	Strafzaak	Veroordeling
Corruptie gevallengevallen
Fraudegevallengevallen

II Onderzoek naar integriteitsschendingen algemeen

Stap voor stap registreren overheden preciezer hun onderzoeken naar alle typen integriteitsschendingen. Dat maakt het belangrijk te weten hoe dat in uw gemeente ligt. Hieronder gebruiken we de indeling die daarvoor wordt gebruikt, met daaronder eerst fraude (1) en corruptie (2) waarover u hierboven al rapporteerde. Belangrijk is dat u ook aangeeft om welke periode het gaat. We hopen dat u informatie kunt verschaffen over de afgelopen twee jaren 2008 en 2009 (net zoals hiervoor), maar ook informatie over alleen 2008 of 2009 stellen we zeer op prijs.

Ik rapporteer hieronder over:

2008 en 2009	0
2008	0
2009	0

Type schendingen	Totaal aantal onderzoeken (intern, extern)	Aantal keren strafrechtelijk onderzoek
1. Fraude (incl. diefstal, verduistering)
2. Corruptie (misbruik positie voor eigenbelang)
3. Ander misbruik positie, incl. belangen- verstrengeling (bijv. geschenken, uitnodigingen)
4. Lekken en misbruik van informatie
5. Misbruik bevoegdheden (incl. meened, valsheid in geschrifte)
6. Ongewenste omgangsvormen (discriminatie, seksuele intimidatie, agressie en geweld)
7. Misbruik bedrijfsmiddelen en overschrijding regels (incl. e-mail, internet, telefoon, auto)
8. Misdragingen in privé sfeer
9. Totaal

Tot slot

Ter afsluiting willen we u vragen welk aspect volgens u van groot belang is voor een effectief integriteitsbeleid. Dus: wat is er vooral nodig om het integriteitsbeleid binnen de gehele gemeentelijke organisatie werkzaam en effectief te laten zijn?

.....

.....

.....

.....

.....

Nogmaals hartelijk bedankt voor het invullen van de vragenlijst. Zoals in het begin al werd vermeld, worden de antwoorden gegeneraliseerd; de uitkomsten zullen niet te herleiden zijn tot individuele gemeenten.

Wij stellen het erg op prijs als u de vragenlijst in bijgaande portvrije envelop vóór 20 februari aan ons retourneert.

Februari 2010

Prof. dr. Leo Huberts

Prof. dr. Hans van den Heuvel

BIJLAGE 2 VRAGENLIJST RAADSGRIFFIER

INTEGRITEIT EN HET LOKAAL BESTUUR

VRAGENLIJST RAADSGRIFFIER

Dit onderzoek richt zich op de integriteit en het integriteitsbeleid van het lokaal bestuur, toegespitst op de lokale politiek en de gemeenteraad. Welke dilemma's en problemen doen zich voor, welke instrumenten zijn aanwezig, in hoeverre werken ze en welke factoren hebben daar invloed op?

Met het oog daarop omvat de vragenlijst verschillende onderdelen.

De antwoorden worden vertrouwelijk behandeld; er volgt geen rapportage per gemeente en de uitkomsten zijn straks niet tot individuele personen of specifieke gemeenten te herleiden.

Wij zijn u erkentelijk voor uw tijd en voor de moeite die u neemt om deze vragenlijst in te vullen. Wij verzoeken u de ingevulde vragenlijst **voor 20 februari** aan ons te retourneren in bijgevoegde portvrije envelop. De resultaten zullen op de website van de Vrije Universiteit (Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur) worden gepubliceerd.

1. Algemeen en persoonlijk

1.1 Hoeveel inwoners heeft uw gemeente?

- | | |
|---|--|
| <input type="radio"/> Minder dan 20.000 | <input type="radio"/> 100.000-250.000 |
| <input type="radio"/> 20.000-50.000 | <input type="radio"/> Meer dan 250.000 |
| <input type="radio"/> 50.000-100.000 | |

1.2 Hoeveel jaar werkt u in het lokale openbaar bestuur?

.....

1.3 Hoeveel jaar bent u in *uw huidige functie* in dienst van deze gemeente?

.....

1.4 Wat is uw leeftijd?

.....

- 1.5 Wat is uw geslacht?
- o man
- o vrouw
- 1.6 Hoeveel medewerkers (fte) telt de raadsgriffie van uw gemeente?
- medewerkers, fte
- 1.7 Hoeveel leden telt de gemeenteraad, wat is de zetelverdeling en welke partijen leveren wethouders aan het huidige college van B&W? Hieronder volgt ter vergemakkelijking van de beantwoording een lijst met landelijke partijen. We verzoeken u de ontbrekende (lokale) partijen toe te voegen.

Politieke partij	Aantal zetels gemeente- raad	Aantal wethouders in college van B&W	Politieke partij	Aantal zetels gemeente- raad	Aantal wethouders in college van B&W
CDA			SGP		
ChristenUnie			SP		
D66			Trots op Nederland		
GroenLinks			VVD		
Partij voor de Dieren			Anders, namelijk:		
PvdA			Anders, namelijk:		
PVV			Totaal:		

2. Aandacht voor integriteit

In welke mate besteden de verschillende betrokkenen binnen en rondom het lokale bestuur aandacht aan integriteit en integriteitsbeleid? *(Kruis uw antwoord aan in het desbetreffende hokje)*

[illegible]

3.2 Hoe is uw oordeel over de effectiviteit van de (aanwezige) instrumenten? In welke mate dragen ze bij aan de integriteit en het integriteitsbeleid van de gemeenteraad?

Beleidsinstrument	Niet effectief	Nauwelijks effectief	Enigszins effectief	Behoorlijk effectief	Zeër effectief
1. Regels voor het aannemen van geschenken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Gedragscode	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Presidium houdt toezicht op het integriteitsbeleid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Openbaarmaking van nevenactiviteiten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Afspraken over stemonthouding bij (de schijn van) belangenverstrengeling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Regeling voor onkostenvergoedingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Trainingen moreel bewustzijn en/of integer handelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Expliciete aandacht integriteit in inwerkperiode nieuwe raadsleden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Expliciete aandacht integriteit wethouders voorafgaand aan hun aantreden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Expliciete aandacht integriteit burgemeester voorafgaand aan het aantreden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Wethouders in gemeente aan integriteits-toets onderwerpen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3.3 Wat is uw oordeel over het integriteitsbeleid als geheel voor de gemeenteraad?

	Niet effectief	Nauwelijks effectief	Enigszins effectief	Behoorlijk effectief	Zeër effectief
Integriteitsbeleid gemeenteraad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Invloed op het beleid

Wie of wat heeft naar uw mening invloed gehad op de ontwikkeling van het integriteitsbeleid van en voor de gemeenteraad? Eerst vragen we u de invloed op het totale beleid te beoordelen, daarna de invloed op een aantal onderdelen van dat beleid.

5. Integriteitsproblematiek

Hieronder vindt u verschillende vormen van betwistbaar gedrag die zich in organisaties kunnen voordoen. Hoe vaak heeft u dit gedrag bij een of meer raadsleden de afgelopen raadsperiode gesignaleerd of (serieus) vermoed?

	Nooit	Een maal	Enkele malen	Regel- matig	Vaak
1. Het in functie aannemen van geld of gunsten om iets te doen of na te laten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Het tegen betaling (in geld of natura) verstrekken van vertrouwelijke informatie aan derden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Bevoordelen van familie, vrienden of bekenden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Niet correct omgaan met onkostendeclaraties	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Onzorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Woordvoering over zaken waarbij men als privépersoon betrokken is	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Meestemmen over zaken waarbij men als privépersoon betrokken is	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Lokale politieke cultuur

- 6.1 Wat typeert de lokale politieke cultuur als u de afgelopen raadsperiode moet beoordelen? Waardoor laten raadsleden zich leiden? Het is de bedoeling dat u de *feitelijke situatie* weergeeft en niet hoe u het zou willen.

In welke mate laten leden van de gemeenteraad zich feitelijk leiden door:	Niet	Nauwelijks	Enigszins	Veel	Volledig
1. De wensen van de burgers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Geldende regels en procedures	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. De gedragscode	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. De wensen van de eigen partij	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. De eigen professionele standaarden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. De eigen persoonlijke moraal en ethiek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. De eigen belangen en voorkeuren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. De berichten in de media	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. De kans op herverkiezing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Wat ze voor burgers willen bereiken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Wat ze voor de eigen achterban willen bereiken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Wat burgers belangrijk vinden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Wat werkt en haalbaar is	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Wat werkt en efficiënt is	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.2 In welke mate zijn de volgende belangen en waarden naar uw mening richtinggevend voor het doen en laten van de gemeenteraadsleden?

	Niet	Nauwelijks	Enigszins	Veel	Volledig
1. Algemeen belang	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Rechtmatigheid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Democratie en legitimiteit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Partijpolitiek belang	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Effectiviteit en doelmatigheid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Onkreukbaarheid/integriteit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Privébelang	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Lokale integriteitsdilemma's en -beleid

In hoeverre bent u het (zeer) eens of (zeer) oneens met onderstaande uitspraken over integriteit(sdilemma's) en het lokale integriteitsbeleid?

	Zeet mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeet mee eens
1. In de gemeenteraad wordt regelmatig gesproken over de integriteit van de leden van college het van B&W	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Het integriteitsbeleid krijgt in de gemeenteraad hoge prioriteit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. De gemeenteraad en zijn leden vinden integriteit belangrijk, maar als het erop aankomt staat het politieke belang voorop	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. De aanwezige gedragscode voorkomt integriteitsschendingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Gesprekken en trainingen hebben meer effect op het gedrag van raadsleden dan regels en normen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Lokale politieke partijen zijn zich onvoldoende bewust van de integriteitsrisico's samenhangend met de financiering van hun (campagne)activiteiten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Het beleid van regels, toezicht en controle leidt tot het snel en adequaat opsporen van integriteitsschendingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Het integriteitsbeleid van de gemeenteraad maakt leden moreel bewust en voorkomt integriteitsschendingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Gemeenteraadsleden weten niet goed raad met de afweging tussen privé-/familiebelang en het algemeen belang	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Gemeenteraadsleden weten niet goed raad met de afweging tussen partijbelang en algemeen belang	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Gemeenteraadsleden houden zich altijd aan de geheimhoudingsplicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Politieke partij (voor zover vertegenwoordigd)	Aandacht voor het thema integriteit in het opereren in de gemeenteraad					Aandacht voor integriteit in lokale partij-activiteiten en het partijprogramma				
	Geen aan-dacht	Geringe aan-dacht	Enige aan-dacht	Behoorlijke aandacht	Veel aan-dacht	Geen aan-dacht	Geringe aan-dacht	Enige aan-dacht	Behoorlijke aandacht	Veel aan-dacht
SP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trots op Nederland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
VVD	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anders, namelijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anders, namelijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anders, namelijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Tot slot

Ter afsluiting willen we u vragen wat u met of voor de nieuwe gemeenteraad zou willen doen op het gebied van de integriteit. Welke initiatieven of maatregelen zijn (het meest) wenselijk?

.....

.....

.....

.....

.....

Nogmaals hartelijk bedankt voor het invullen van de vragenlijst. Zoals in het begin al werd vermeld, worden de antwoorden gegeneraliseerd; de uitkomsten zullen niet te herleiden zijn tot individuele gemeenten.

Wij stellen het erg op prijs als u de vragenlijst in bijgaande portvrije envelop vóór 20 februari aan ons retourneert.

Februari 2010

Prof. dr. Leo Huberts

Prof. dr. Hans van den Heuvel

BIJLAGE 3 REPRESENTATIVITEITSANALYSE

GRIFFIERS:

Hoeveel inwoners heeft uw gemeente?

	Geobserveerde N	Verwachte N
Minder dan 20.000	96	101,4
20.000-50.000	116	112,0
50.000-100.000	27	25,3
100.000-250.000	13	13,0
Meer dan 250.000	2	2,4
Total	254	

Chi-Kwadraattoets

Hoeveel inwoners heeft uw gemeente?	
Chi-Square	,592 ^a
df	4
Asymp. Sig.	,964

a. 1 cells (20,0%) have expected frequencies less than 5. The minimum expected cell frequency is 2,4.

In bovenstaande tabel zijn de geobserveerde en de verwachte gegevens van de gemeenten te zien. In de onderste tabel is te zien dat de verschillen tussen de geobserveerde en de verwachte aantallen niet significant verschillen. Hierdoor kan worden geconcludeerd dat de verhoudingen van de aantallen in de enquête niet significant verschillen van de daadwerkelijke verhoudingen. De spreiding van de aantallen gemeenten in de enquête is dus representatief voor het werkelijke aantal gemeenten in Nederland

Bij de secretarissen, in de volgende tabellen, zijn geen significante verschillen. Ook hier is het aantal en de verhouding gemeenten representatief voor het daadwerkelijke aantal gemeenten.

SECRETARISSEN:

Hoeveel inwoners heeft uw gemeente?

	Geobserveerde N	Verwachte N
Minder dan 20.000	96	99,8
20.000-50.000	108	110,2
50.000-100.000	27	24,9
100.000-250.000	15	12,8
Meer dan 250.000	4	2,3
Totaal	250	

Chi-Kwadraattoets

Hoeveel inwoners heeft uw gemeente?	
Chi-Square	1,965 ^a
df	4
Asymp. Sig.	,742

a. 1 cells (20,0%) have expected frequencies less than 5. The minimum expected cell frequency is 2,3.

BIJLAGE 4 TABELLEN

ONDERZOEKEN CORRUPTIE, FRAUDE, INTEGRITEITSSCHENDINGEN

Tabel B1 Totaal aantal gemelde onderzoeken naar fraude en corruptie in 2010
(onder ambtenaren (a) en bestuurders en politici (b) over de periode 2008-2009
uitgesplitst naar gemeenten en inwonertal)

	Minder dan 20.000		20.000- 50.000		50.000- 100.000		100.000- 250.000		> 250.000		Totaal	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a+b*	
Werkelijke corruptie												
intern afgehandeld	2	1	12	4	6	0	11	0	4	0	-	40
politie/justitie inge- schakeld	1	1	3	1	5	0	5	0	7	0	-	23
Werkelijke fraude												
intern afgehandeld	4	0	12	0	8	0	48	11	24	0	-	107
politie/justitie inge- schakeld	2	0	12	3	6	0	8	2	15	0		48
Vermeende corruptie	5	2	22	7	9	1	3	1	12	1		63
Vermeende fraude	2	0	10	3	8	0	3	0	17	1		44
Totaal 1	16	4	71	18	42	1	78	14	79	2	45*	370

* 1 gemeente meldt zonder te differentiëren 45 meldingen van gevallen, die naar we aannemen tenminste intern zijn onderzocht

a = ambtenaar

b = bestuurder / politicus

Tabel B2 Gemelde corruptie- en fraudeonderzoeken naar gemeentegrootte

	Gemeenten < 20.000	Gemeenten 20.000- 50.000	Gemeenten 50.000- 100.000	Gemeenten 100.000- 250.000	Gemeenten > 250.000	Totaal
Totaal	20	89	43	92	126 van 81:	370 van 325:
Aandeel: politici ambtenaren	4 16	18 71	1 42	14 78	2 79	39 286
Aandeel:						
corruptie w	5	20	11	16	11	63
corruptie v	7	29	10	4	13	63
fraude w	6	27	14	69	39	155
fraude v	2	13	8	3	18	44
corruptie totaal	12	49	21	20	24	126
fraude totaal	8	40	22	72	57	199
Aandeel :						
werkelijk	11	47	25	85	50	218
vermeend	9	42	18	7	31	107
Afhandeling						
werkelijk	7	28	14	70	28	147
- intern	4	19	11	15	22	71
- politie						

Tabel B3 Aantal lokale onderzoeken naar integriteitsschendingen naar gemeentegrootte

	< 20.000		20.000- 50.000		50.000- 100.000		100.000- 250.000		> 250.000		Totaal
	totaal	straf- recht	totaal	straf- recht	totaal	straf- recht	totaal	straf- recht	totaal	straf- recht	
1. Fraude	4	1	29	9	3	1	35	4	74	15	145
2. Corruptie	3	1	13	3	1	0	4	1	23	3	44
3. Ander misbruik positie, incl. belangenverstrenging	6	0	10	1	3	0	2	0	51	0	72
4. Lekken en misbruik van informatie	8	1	11	1	7	0	1	0	24	1	51
5. Misbruik bevoegdheden	1	0	8	2	1	0	1	0	27	1	38
6. Ongewenste omgangsvormen	3	1	33	1	21	0	13	1	240	5	310
7. Misbruik bedrijfsmiddelen en overschrijding regels	2	0	31	1	11	0	32	1	36	1	112
8. Misdragingen in privé-sfeer	1	0	8	2	4	1	2	1	42	15	57
9. Totaal	28		143		51		90		517		829

Tabel B4 Rapportcijfers integriteit gemeentelijke organisatie en aantal onderzoeken
(gemeenten 20.000-50.000 inwoners)

Aantal onderzoeken	Tot gemiddelde van 7,4		Boven gemiddelde van 7,4		Totaal	
	n	Aantal onderzoeken	N	Aantal onderzoeken	n	Aantal onderzoeken
0	26 (56.5%)	0 (0%)	27 (57.4%)	0 (0%)	53	0
1	11 (23.9%)	11 (27.5%)	13 (27.7%)	13 (27.7%)	24	24
2	7 (15.2%)	14 (35%)	2 (4.3%)	4 (8.5%)	9	18
4	0 (0%)	0 (0%)	3 (6.4%)	12 (25.5%)	3	12
6	1 (2.2%)	6 (15%)	1 (2.1%)	6 (12.8%)	2	12
9	1 (2.2%)	9 (22.5%)	0 (0%)	0 (0%)	1	9
12	0 (0%)	0 (0%)	1 (2.1%)	12 (25.5%)	1	12
totaal	46 (100%)	40 (100%)	47 (100%)	47 (100%)	93	87

In bovenstaande tabel is het aantal onderzoeken uitgezet tegen de rapportcijfers die men heeft gegeven aan de integriteit van de gemeentelijke organisatie in gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners.

Leesvoorbeeld: Er zijn 26 gemeenten die een rapportcijfer onder de 7,4 hebben gegeven en die aangeven geen onderzoeken te hebben gedaan. In totaal maken deze 26 van de 46 dan 56,5%. Op dezelfde manier is te zien dat er 7 gemeenten zijn die een rapportcijfer onder de 7,4 hebben gegeven en 2 onderzoeken hebben gedaan. In de kolom daarnaast maakt dit (7 x 2) 14 onderzoeken. Van het totaal van 40 onderzoeken is dit 35%.

Tabel B5 Rapportcijfers integriteitsbeleid en aantal onderzoeken
(gemeenten 20.000-50.000 inwoners)

Aantal onderzoeken	Tot gemiddelde van 7,2		Boven gemiddelde van 7,2		Totaal	
	n	Aantal onderzoeken	N	Aantal onderzoeken	n	Aantal onderzoeken
0	32 (58.2%)	0 (0%)	22 (55%)	0 (0%)	54	0
1	13 (23.6%)	13 (27.1%)	11 (27.5%)	11 (26.9%)	24	24
2	6 (10.9%)	12 (25%)	4 (10%)	8 (19.5%)	10	20
4	2 (3.6%)	8 (16.7%)	1 (2.5%)	4 (9.8%)	3	12
6	1 (1.8%)	6 (12.5%)	1 (2.5%)	6 (14.6%)	2	12
9	1 (1.8%)	9 (18.8%)	0 (0%)	0 (0%)	1	9
12	0 (0%)	0 (0%)	1 (2.5%)	12 (29.3%)	1	12
totaal	55 (100%)	48 (100%)	40 (100%)	41 (100%)	95	89

Tabel B6 Rapportcijfers integriteit gemeentelijke organisatie en aantal onderzoeken
(gemeenten 50.000-100.000 inwoners)

Aantal onder- zoeken	Tot gemiddelde van 7,4		Boven gemiddelde van 7,4		Totaal	
	n	Aantal onderzoeken	N	Aantal onderzoeken	n	Aantal onderzoeken
0	8 (47.1%)	0 (0%)	1 (16.7%)	0 (0%)	9	0
1	2 (11.8%)	2 (7.4%)	1 (16.7%)	1 (6.3%)	3	3
2	4 (23.5%)	8 (29.6%)	1 (16.7%)	2 (12.5%)	5	10
3	1 (5.9%)	3 (11.1%)	1 (16.7%)	3 (28.8%)	2	6
4	0 (0%)	0 (0%)	1 (16.7%)	4 (25%)	1	4
5	1 (5.9%)	5 (18.5%)	0 (0%)	0 (0%)	1	5
6	0 (0%)	0 (0%)	1 (17.6%)	6 (37.5%)	1	1
9	1 (5.9%)	9 (33.3%)	0 (0%)	0 (0%)	1	9
totaal	17 (100%)	27 (100%)	6 (100%)	16 (100%)	23	43

Tabel B7 Rapportcijfers integriteitsbeleid en aantal onderzoeken
(gemeenten 50.000-100.000 inwoners)

Aantal onder- zoeken	Tot gemiddelde van 7,2		Boven gemiddelde van 7,2		Totaal	
	n	Aantal onderzoeken	N	Aantal onderzoeken	n	Aantal onderzoeken
0	7 (63.6%)	0 (0%)	2 (16.7%)	0 (0%)	9	0
1	1 (9.1%)	1 (7.1%)	2 (16.7%)	2 (6.9%)	3	3
2	2 (18.3%)	4 (28.6%)	3 (25%)	6 (20.8%)	5	10
3	0 (0%)	0 (0%)	2 (16.7%)	6 (20.8%)	2	6
4	0 (0%)	0 (0%)	1 (8.3%)	4 (13.8%)	1	4
5	0 (0%)	0 (0%)	1 (8.3%)	5 (17.2%)	1	5
6	0 (0%)	0 (0%)	1 (8.3%)	6 (20.7%)	1	6
9	1 (9.1%)	9 (64.3%)	0 (0%)	0 (0%)	1	9
totaal	11 (100%)	14 (100%)	12 (100%)	29 (100%)	23	43